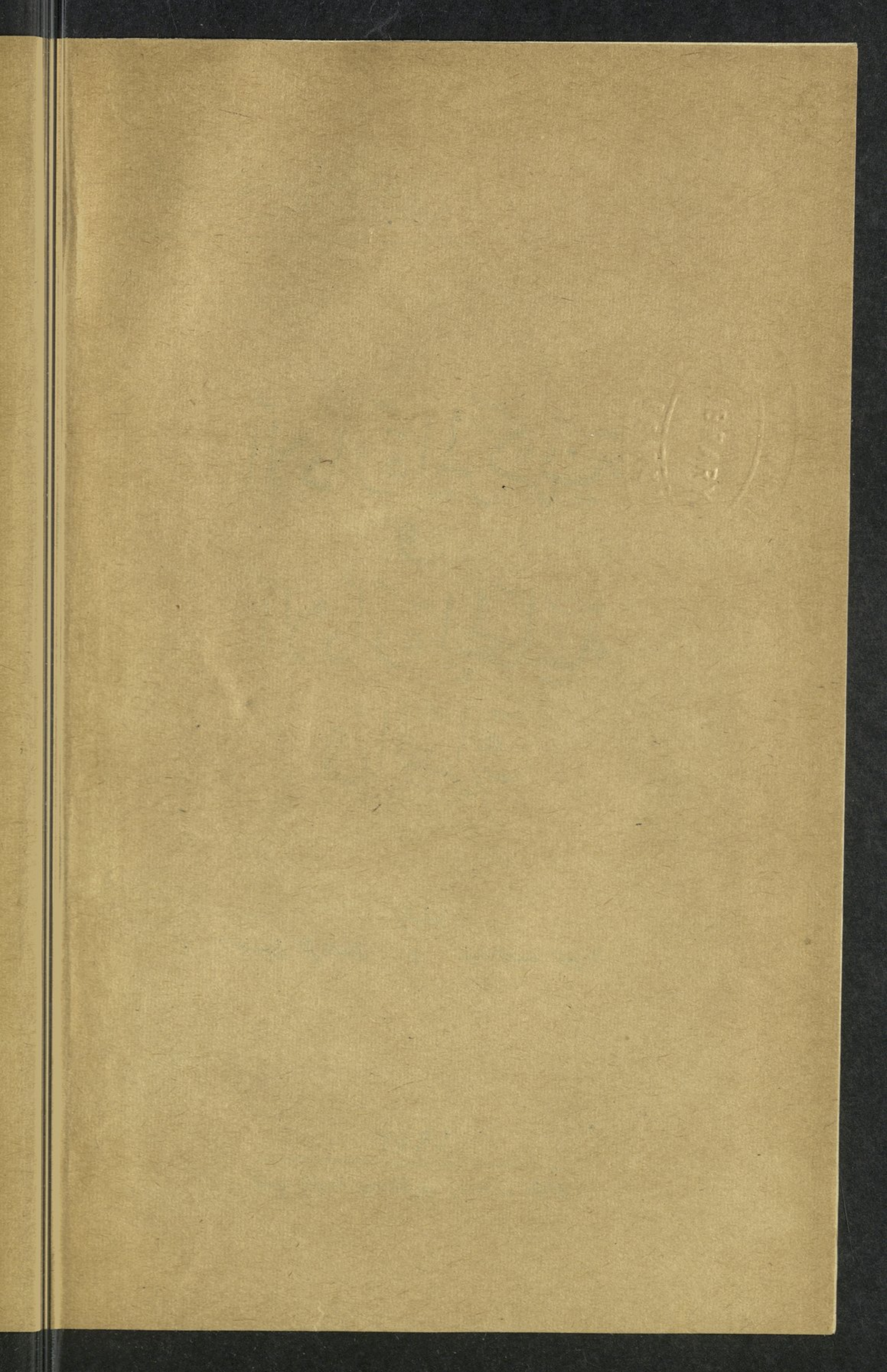
القانون الاداري

الادارة المركزية
و
الادارة المحلية
في العراق

تأليف
حسين الرحال و عبدالمجيد كمونة

١٩٥٣
طبع بمطبعة عبدالكريم زاهد - بغداد



الفهرست

الصفحة

التشكيلات الادارية

ـ الفصل الاول ـ

الصفحة

ـ الفصل الثانى ـ

الهيئات الادارية

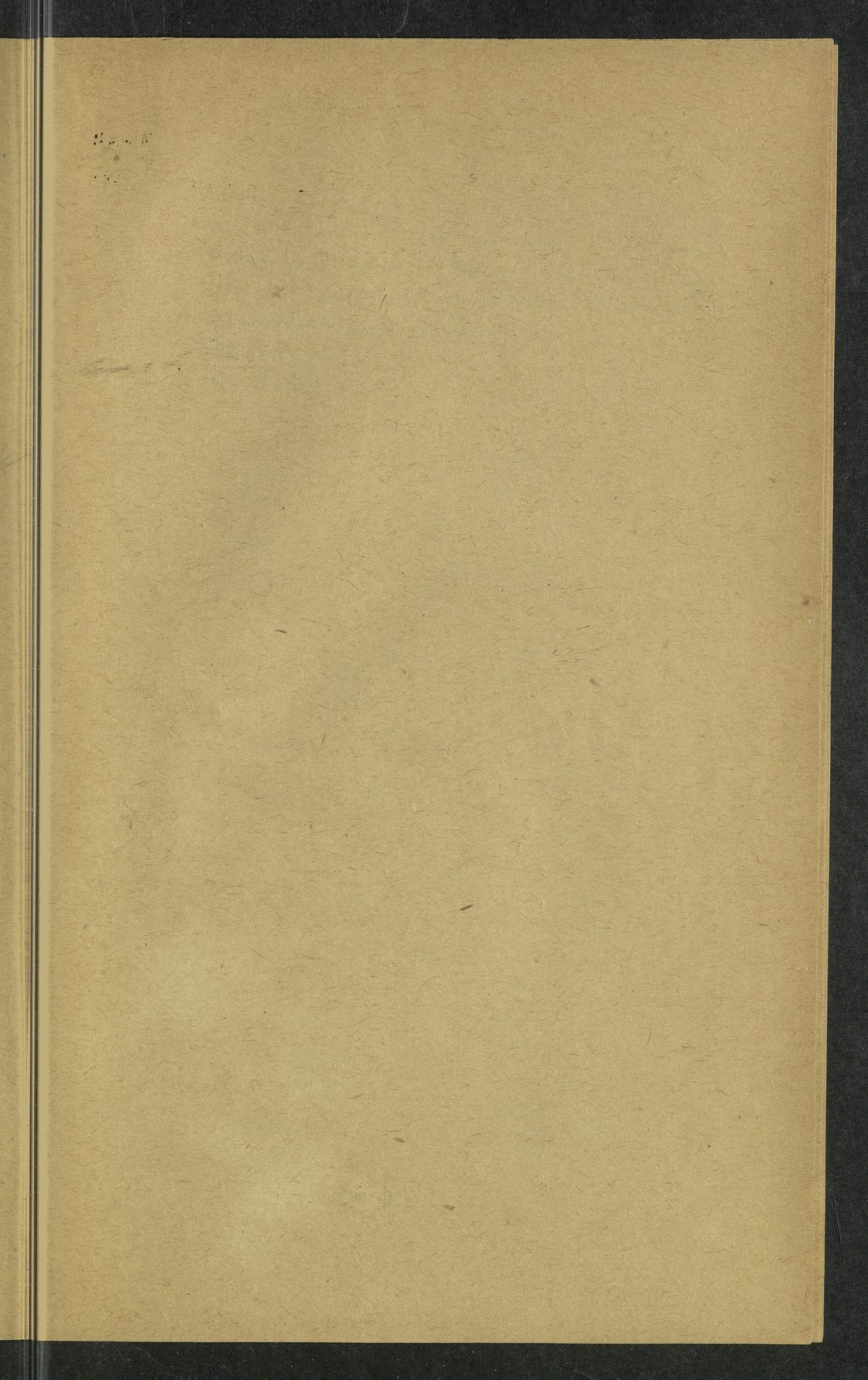
هيئات الادارة المركزية

الصفحة

ـ الفصل الثالث ـ

ـ الفصل الرابع ـ

الصفحة



المصادر

H. Berthélemy - Précis de droit administratif.

Gabriel Dufour - Traité général de Droit Administratif.

Caston Jèze - Les principes Généraux de Droit Administratif.

Maurice Hauriou - Psécis de Droit Administratif.

Marcel Waline - Traité élémentaire de Droit Administratif.

Louis Rolland - Précis de Droit Administratif.

Gaston Jèze - Théorie Général du Budget.

Homont - La Déconcentration des Services Publics.

Herman Finer - English Local Government.

G. Montagu Harris - Comparative Local Government

A. S. Macnalty - Local Government.

K. B. Smellie. A History of Local Government.

G. D. Cole - Local & Regional Government.

B. Sen - English Local Government Administration.

Frank Jessup - Local Government in Outline.

الدكتور عثمان خليل عثمان ـ القانون الاداری

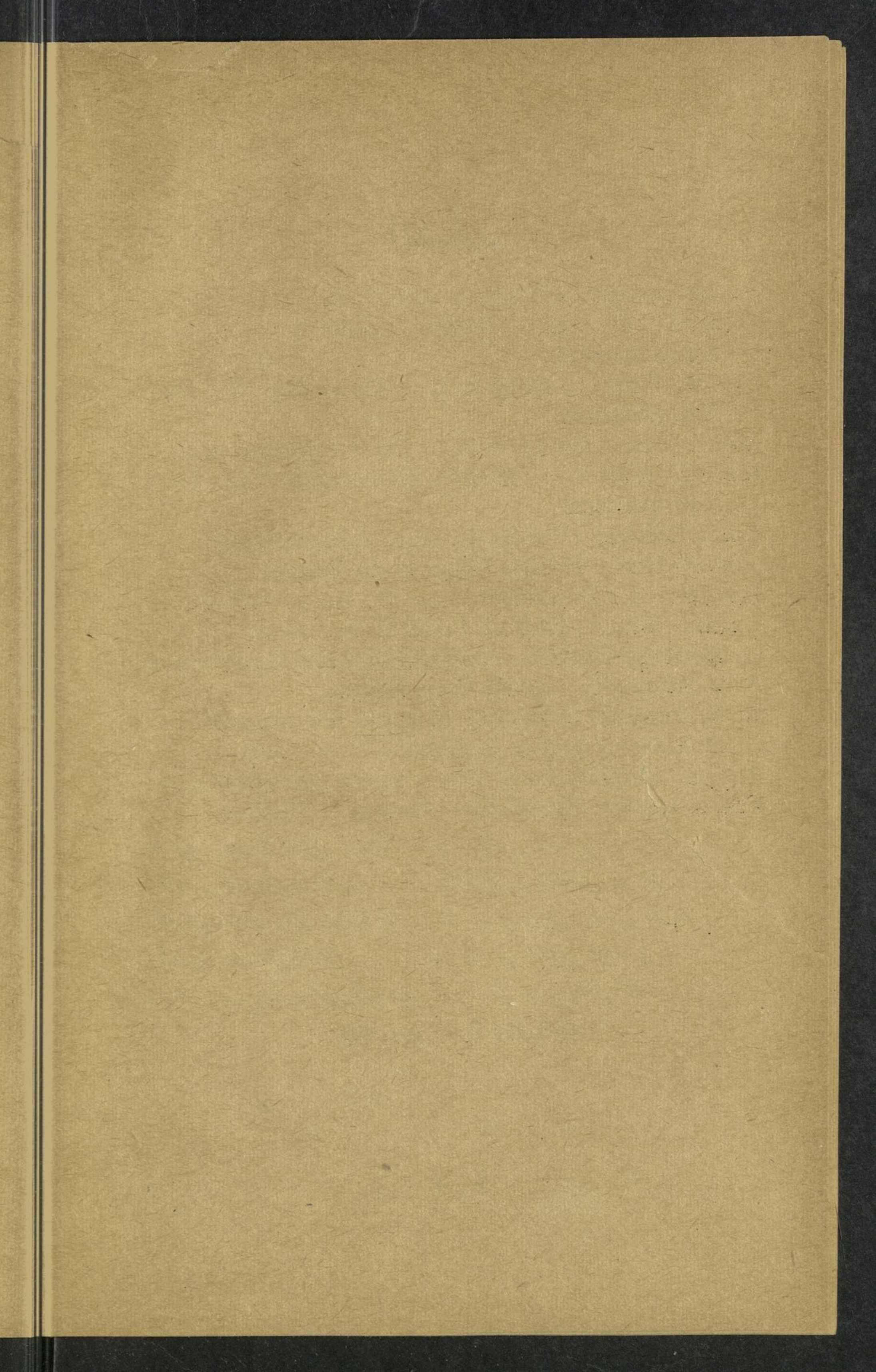
الدكتور عبدالحميد المتولى ـ القانون الاداری للعراق

الدكتور محمد زهير جرانة ـ مذكرات فی القانون الاداری

الدكتور مصطفى كامل ـ شرح القانون الاداری

الدكتور عبدالله اسماعيل البستاني ـ مذكرات اولية فی القانون الاداری

مجله أمور بلدية (بالتركية)



المقدمة

كان الدافع لتأليف هذا الكتاب هو ما لمسناه من حاجة لتعريف الادارة المحلية والنهوض بمهمة الاجابة على الاسئلة التى كنا ولا نزال نجابهها حول ما يعنى بالادارة المحلية والاسباب التى دعت الى الاخذ بها فى العراق والغايات التى تتوخاها والفوائد المنتظرة منها . وكان هذا الاستطلاع طبيعيا بالنظر الى أن موضوع الادارة المحلية بشكله الحالى موضوع جديد بالنسبة للعراق .

غير خاف ان البحث فى الادارة المحلية هو فى الحقيقة بحث فى (اللامركزية الادارية) فكان من المقتضى دراسة هذه اللامركزية فى الدول الاخرى ، وخاصة انكلترا وفرنسا التى تقدمتنا فى هذا المضمار . ولاستكمال بحثنا وجدنا من الضرورى أن يكون البحث فى اللامركزية مقرونا بالبحث فى المركزية اذ لا يمكن تصور لامركزية ادارية بدون ادارة مركزية وهذا جرنا الى الدخول فى النظريات العامة للقانون الادارى فألممنا بها الماما وجعلناها تمهيدا لبحثنا .

ان الحقوق الادارية هى آخر فروع علم الحقوق ولادة ، لكنه تطور ونما بسرعة لم يسبق لها مثيل فى الفروع الاخرى . فاكتسب مكانة حقوقية بعد ظهور نظرية الدولة وتطورها ، وازداد أهمية وخطورة بين فروع علم الحقوق يوما بعد يوم بنتيجة التطور الاجتماعى وتوسع مجال نشاط الدولة وتزايد واجباتها ووصل الى درجة من التكامل كبيرة بفضل اجتهادات القضاء الادارى .

ومع أن تطور الحقوق الادارية كان سريعا فانه لم يكن سهلا .

فطريق تطور هـذه الحقوق وتكاملهـا لم تكن ممهدة عديمة المصاعب والعقبات ، اذ سارت فى تطورها فى طريقين متفرقين هما المذهبان الفرنسى والالمانى اللذان يعدان المنظومتين الحقوقيتين فى اوربا • فقد اتجه الفرنسيون الى أن النشاط الادارى والقضايا التى تنجم عنه لا يمكن أن تنظم وتحل على أسس الحقوق المدنية فرأوا ان طبيعة الحقوق الادارية تتطلب استناد هذه الحقوق الى الاجتهاد وسعوا الى تطويرها وتنميتها باجتهادات ونظريات مجلس الدولة الذى هو بمثابة محكمة اجتهاد كبرى •

أما الالمان فقد سعوا لجعل النشاط الادارى تابعا لأسس الحقوق المدنية ورقابة المحاكم العدلية • على انهم عادوا بعد أن أحسوا بضرورة اعطاء مكان للاجتهاد فى الشؤون الادارية فأخذوا يحدثون محاكم ادارية • وقد دلت التجارب أن الغلبة فى هذا المضمار كانت فى النهاية للنظام الفرنسى الذى كان له التأثير الاكبر فى اتجاه الحقوق الادارية هذا الاتجاه •

وهناك محاولتان لم يكتب لهما النجاح فى تأسيس وتطور علم الحقوق الادارية وهما محاولة جمع القواعد الحقوقية للنشاط الادارى فى قانون موحد (Code) كالقانون المدنى والقانون التجارى ومحاولة تنظيم هذا النشاط وحل الخلافات التى تنجم منه بقواعد الحقوق المدنية • فلم يبق امام فشل هاتين المحاولتين الا سبيل واحد : هو التطلع الى القواعد العامة للحقوق، ثم التأليف بين هذه النظريات ومقتضيات النشاط الادارى ، وذلك بواسطة الاجتهاد ، أى بايداع هذه المسائل الى محكمة ادارية (مجلس دولة) يؤلف من كبار الفقهاء والحكام • وهذا هو الاتجاه التى تسير فيه الحقوق الادارية فى طريق تكاملها • لذلك فلا مناص لكى تحتل الحقوق الادارية فى العراق مكانها من تأسيس مجلس الدولة ليتم التفريق

بين الحقوق المدنية والحقوق الادارية وبين القضاء والادارة . ومن الطبيعي أن يخول مجلس الدولة صلاحيات كبيرة فيعهد اليه بأمر النظر فى صحة وبطلان التصرفات الحقوقية للادارة ووضع أسس عامة واسعة لمسؤولية الدولة دون النزول الى التفرعات ، واكمال هذه الاسس بواسطة الاجتهاد .

تمتد جذور المؤسسات الادارية فى كل مملكة الى الماضى ، فيكون لتقاليد المملكة وتاريخها وأوضاعها الخاصة ومصالحها العليا التأثير الاكبر فى تدوين حقوقها الادارية وتطبيق وتطوير هذه الحقوق . وليس بوسع القواعد العامة التى تقتبس من وراء الحدود أن تحيط بكل احتياجات المملكة وخصائصها المحلية القومية ، وتسد جميع فجوات القانون الادارى لمملكتنا ولذلك لابد من أن تستند اجتهادات (مجلس الدولة) الى الدواعى القومية والدافع المحلى لتطمين هذا الاحتياج واكمال هذا النقص الذى نشعر به . والى جانب هذا لابد من التعمق فى الابحاث الحقوقية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية للوصول الى الغاية المتوخاة ألا وهى وضع حقوقنا الادارية على أسس علمية متينة منطبقة على احوالنا ومساعدة لتطور مملكتنا نحو اهدافها وتبوئها مكانها اللائق بين الامم .

واخيرا نود أن نبين بأننا وضعنا نصب أعيننا عند تأليف هذا الكتاب الوضع الراهن للقانون الادارى العراقى مع البحث جزئيا عن العوامل التاريخية التى تطور عنها هذا الوضع واعطاء فكرة عن النظريات والآراء العامة وتأثيرها فى قوانيننا الادارية .

ان الذين ألفوا فى القانون الادارى لم يكونوا على رأى متجانس فى تصنيف مواضيعه فقد اتبع كل مؤلف الطريقة التى تراءت له فى تقديم وتأخير مختلف الفصول وفى تعيين مضامينها حسب طريقته الخاصة التى

آثرها • وقد فضلنا الاخذ بطريقة العميد برتلمى (H. Berthélemy) فى تقديم هذا الكتاب •

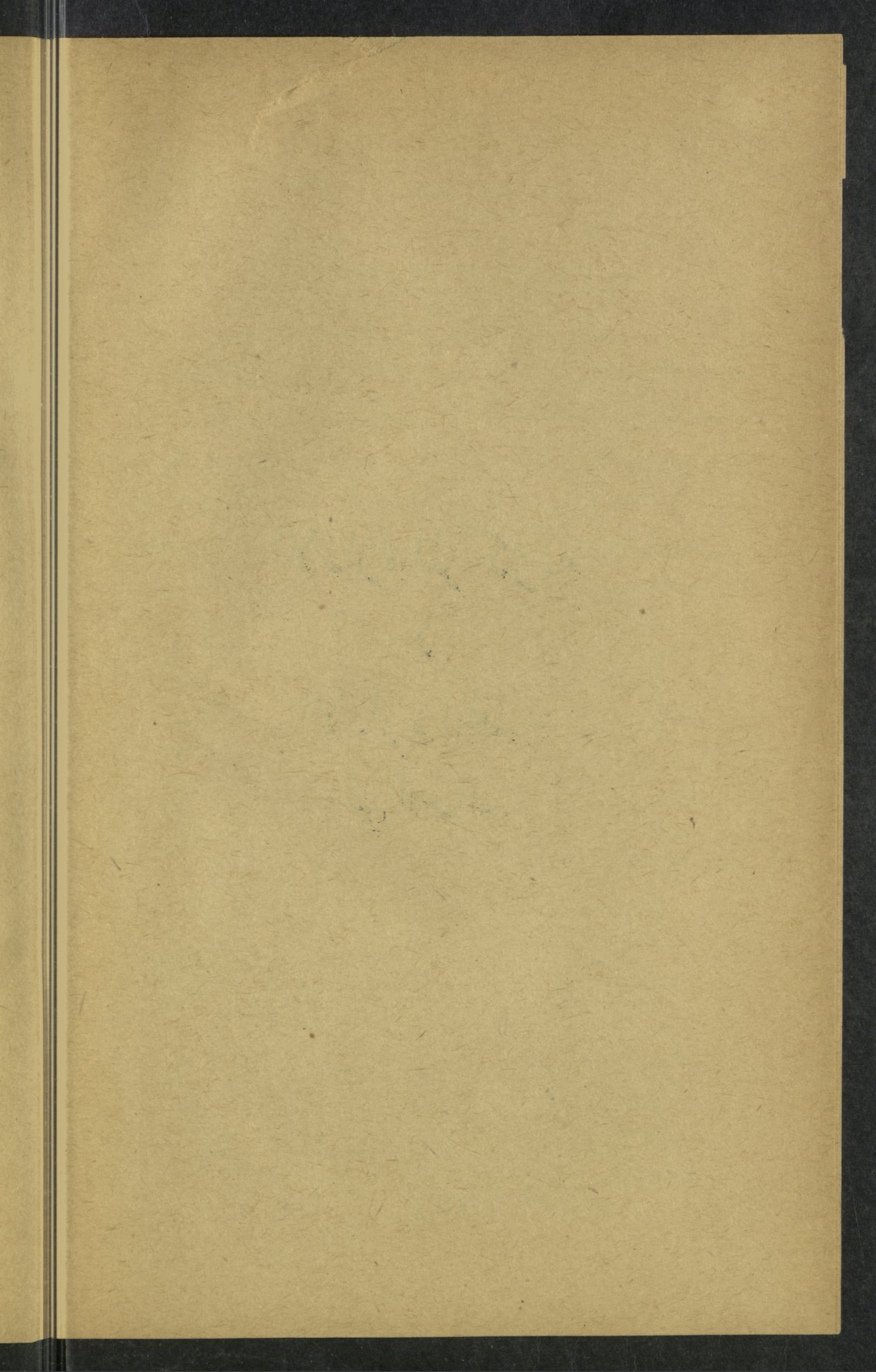
ان فى المكتبة العربية مؤلفات عديدة فى القانون الادارى • لكنها - وأكثرها مصرى - لم تتناول الموضوع من الناحية التى نحن بصددها حصرا ألا وهى وضع مؤلف للقانون الادارى العراقى بالذات ومن الوجهة العملية ، وعدم التطرق الى قوانين الدول الاخرى الا فى سبيل ايضاح بعض النقاط أو الاشارة الى المنابع التى استقيت منها أسس قوانيننا الادارية • لذلك لا يعد اخراج مثل هذا المؤلف عملا معادا ، وان كان - من جهة أخرى - لا يعدو التآليف الاخرى التى تناولت المواضيع العامة المماثلة •

الادارة المركزية

و

الادارة المحلية

في العراق



تمهيد

الامة مجموعة افراد تجمعهم مصالح مشتركة ويخضعون الى سلطة واحدة ويطبقون قوانين مشتركة والدولة هي الامة اذا انتظمت والحكومة هي الهيئة التي تمارس السلطة وهذه السلطة تنقسم الى ثلاثة اقسام : -

١ - سلطة تشريعية

٢ - سلطة ادارية اي السلطة المصطلح عليها بالتنفيذية

٣ - سلطة قضائية

فهذه الانواع من السلطات الثلاث منفصلة بعضها عن البعض في الدول العصرية . ويبدو فصل السلطة الاولى عن السلطتين الاخريين بشكل واضح جداً اما السلطتان الاخريان فمع انهما منفصلتان بعضهما عن بعض عملياً ونظرياً فانهما تتفقان في توخي هدف واحد وهو تنفيذ القوانين التي تشرعها السلطة الاولى وعلى هذا فانهما في الواقع تشكلان السلطة التنفيذية وان كان تعبير السلطة التنفيذية قد اصطلح لتعريف السلطة الثانية ولاعطاء صبغة استقلال للسلطة القضائية . اما تعبير « الادارة » فيشمل جميع وظائف الدوائر الاخرى التي تتفرع اليها السلطة التنفيذية وعليه فان جميع الدوائر الحكومية التي تقوم بتنفيذ القوانين - باستثناء الدوائر القضائية - هي دوائر ادارية . والحقوق الادارية هي مجموعة للمبادىء التي تمارس بموجبها هذه الدوائر اعمالها وفعالياتها في تدوير الشؤون المنوطة بها .

لقد أورد العلماء عدة تعاريف للحقوق الادارية وكلها تستهدف ايضاح الفعاليات المذكورة وتحدد المقصود منها ، فالعميد « جيز » عرفها

بانها (مجموعة القواعد المتعلقة بالمرافق العامة باعتبار ان كل قطر متمدن له مرافق عامة ولاجل قيام هذه المرافق بأعمالها بصورة منتظمة فان الضرورة اوجدت قواعــد قانونية معينة لها) . وعرفها العميد « هوريو » بأنها (فرع القانون العام الذي ينظم الادارة العمومية والشخصيات الادارية المختلفة التي تتولاها ويحدد السلطات والحقوق التي تستعملها هــذه الشخصيات الادارية في تسيير المرافق العمومية استعمالا يبنى في معظم الاحيان على سلطة الامر والنهي والتنفيذ المباشر بعد درس ما يترتب على كل ذلك من منازعات قضائية) .

وعرفها الدكتور محمد عبدالله العربي بأنها مجموعة القواعد والاحكام التي تنظم حركة السلطــــة التنفيذية ، التنظيم الذي يوصى به الدستور وقوانين الدولة على وجه يعين للرعية الوسائل القانونية التي تمكنهم من حمل السلطة التنفيذية على اداء واجبها وعدم تجاوزه او القصور عنه) .

وعرفها الدكتور وحيد فكري رأفت بانها (مجموعة القواعد التي تنظم الاشخاص الادارية وتحدد السلطات والحقوق اي الوسائل الممنوحة لهذه الاشخاص لادارة المصالح العمومية وتنفيذ القوانين وتنظيم شؤون الجمهور على وجه العموم للقيام بكافة الاعمال التي تدخل وظيفتها الادارية). وكل هذه التعاريف تشترك في انها تجعل موضوع الحقوق الادارية تنظيم وادارة المرافق العمومية .

مصادر الحقوق الادارية

تستمد الحقوق الادارية قواعدها من اربعة مصادر هي النصوص والعرف والفقه واحكام المحاكم .

أ ـ النصوص

تشكل النصوص أهم مصدر للقوانين الادارية ، وتشمل هــذه

النصوص القانون الاساسى والقوانين والانظمة والتعليمات والاوامر والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لغرض تنفيذ القوانين . وهذه النصوص تخضع لقاعدة التبعية ، فالقوانين لا ينبغي لها ان تكون مخالفة لاحكام القانون الاساسى او ان تحيد عن المبادىء التي جاء بها . كما ان الانظمة يجب ان يكون صدورها لتفصيل وشرح نص قانونى وضمن حدود احكامه . اما التعليمات والاوامر التي تصدرها الجهات المختصة فيجب ان تكون موافقة للانظمة والقوانين فى بيان الاصول التطبيقية الواجبة الاتباع .

ولابد لنا هنا من ان نبين ان الاحكام والنصوص الادارية لا يجمعها قانون واحد (Code) كما هو الحال فى القانون المدنى . وسبب ذلك يرجع الى سرعة تبدل التشريعات الادارية وتغيرها الى جانب ضخامتها وكثرتها . وهذا ينطبق على جميع الدول . ففى فرنسا ذاتها - وهى التي قطعت شوطاً بعيداً فى تقنين القوانين الاداريه - لا يوجد للاحكام الادارية قانون واحد . ومن هذا نجمت المشاكل التي تكتنف سبيل الفقهاء فى دراسة الحقوق الادارية والمشاكل التى يلاقيها الموظفون المكلفون بتطبيقها .

ب - العرف

العرف هو ما اصطلح عليه من احكام تتكرر فتأخذ حكم العادة والتقليد فى قضايا مماثلة وان الحقوق الادارية تستقى بعض القواعد من العرف . غير انه يشترط لكل قاعدة من قواعد العرف ان تتكرر وان لا تكون مخالفة للقانون اذ لا عرف على خلاف النص . ولما كان هذا العرف نفسه يتطور فان السلطة التنفيذية تأخذ بعضاً بقاعدة من قواعده

فتدونها بشكل نصوص . فتعيين الشيخ والسركال كان يتحكم فيه العرف السائد في محيطها ولكن وزارة الداخلية قد وضعت مناشير حددت فيها كيفية اجراء هذا التعيين. وقد يتطور ذلك فيدخل كنص قانوني في قانون يوضع لادارة القرى او قد ينص في القانون على امكان اصدار انظمة خاصة تعين تطبيق احكام العرف السائد.

ج - الفقه

وهو لا يخرج عن كونه مجموعة آراء الفقهاء وابحاثهم في المسائل والمواضيع القانونية المختلفة ومنها ما يتعلق بالاحكام الادارية ولا يخفى ان هذه الاراء والابحاث تساعد على اتمام نضوج الحقوق الادارية واظهار غوامضها وتفسير نصوصها وتكون قاعدة لاي تعديل يراد اتخاذه في المستقبل .

د - احكام المحاكم

ان لاحكام المحاكم اهمية خاصة في تكوين قواعد الحقوق الادارية في الممالك التي توجد فيها محاكم ادارية كفرنسا حيث انتج مجلس الدولة فيها نظريات اساسية ساعدت على تطور هذه الحقوق حتي وصلت الي شكلها الحالي .

نسبة الحقوق الادارية الى الحقوق الاخرى

تنقسم الحقوق الى قسمين حقوق عامة وحقوق خاصة . فالحقوق العامة هي التي تظهر فيها الدولة صاحبة السلطان حيث تتناول علاقاتها مع الدول الاخرى وعلاقة الدولة بالفرد . اما الحقوق الخاصة فتتناول علاقة الافراد مع بعضهم وتنظيم ذلك كما تتناول الدولة في معاملاتها باعتبارها شخصاً حكمياً . وهنا نجد ان الطرفين في هذه الحقوق يقفان على قدم المساواة

لانهما يظهران تجاهها كفردين عاديين لا سلطة ولا أمرة لاحدهما على الآخر . وان هذا التقسيم وان لم يحظ باجماع الفقهاء الا انه رغم ذلك مازال معمولا به .

وعلى هذا فان الحقوق العامة تشمل الحقوق الجنائية وحقوق الدول العامة والحقوق الدستورية والحقوق الادارية . ولو رجعنا الى الحقوق الجنائية التي تعين الاعمال التي يعاقب عليها والوسائل التي تتخذ لردعها والى حقوق الدول العامة التي تعين المناسبات بين الامم . لوجدناهما يؤلفان علمين خاصين ومتباعدين ليس من حيث الموضوع فحسب وانما من حيث طرق التطبيق ايضاً .

اما الحقوق الدستورية والحقوق الادارية فبعكس ذلك يعتبران متقاربين ولهما صبغة مشتركة مما يجعل نقاط الاتصال بينهما بدرجة لا يمكن الفصل بينهما فصلا كاملا لان الحقوق الدستورية هي رؤوس المواضيع للحقوق الادارية ومقدمة لها بالضرورة كما انها تعرفنا التشكيلات للدولة والتمييز بين السلطات العامة والقواعد التي بموجبها يعين الاشخاص الذين يقومون بالمهمة المزدوجة التي تؤلف اساس الحكم اي وضع القوانين وتأمين تنفيذها . اما الحقوق الادارية فهي التي توضح تشكيل الجهاز الحكومي وبتعبير آخر فان الحقوق الدستوريه تعرفنا كيفية صنع هذا الجهاز اما الحقوق الادارية فتتناول موضوع كيفية عمل الجهاز واجزائه .

اما الحقوق الخاصة فتشمل القوانين التي تنظم الروابط بين الافراد كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون الاراضي وما شاكل ذلك .

المبادىء المؤثرة فيما تنظمه الحقوق الادارية من الاعمال

توجد نظريتان اساسيتان في تعيين الاعمال الادارية :

(١) النظرية الحرة وهي التي تحصر اعمال الحكومة بامور الامن

وتطبيق العدالة والاضطلاع بامور نافعة اساسية كالطرق العامة ووقاية الصحة العامة ومنع الاضرار بها واطلاق الحرية للافراد فيما عدا ذلك للتصرف بامورهم دون تدخل من الحكومة .

(٢) اما النظرية الثانية فترى وجوب قيام الحكومة بالاضافة لما مر بكل الامور النافعة للشعب .

على ان ما في كلتا النظريتين الآنفتين من محاذير أدى الى ايجاد نظرية ثالثة تتوسط بينهما وتقول بلزوم قيام الحكومة بامور الامن العام وتطبيق العدالة وانجاز الامور النافعة التي لايتيسر للافراد انجازها على وجه يكفل المصلحة العامة لقلة امكانياتهم مع ترك الحرية لهم فيما دون ذلك للقيام بكل ما تساعدهم عليه امكانياتهم كأفراد او جماعات . وقد أخذت عملياً اغلب الامم بهذه النظرية الوسطى التي ترى ان اعمال الحكومة على نوعين «اعمال حتمية» و«اعمال غير حتمية» فالاعمال الحتمية تشمل تحقيق العدالة ومحافظة الامن العام بواسطة الجيش خارجيا والشرطة داخليا والسهر على الصحة العامة وانشاء طرق المواصلات والاعمال التي تعود بالنفع للعموم وادارة ممتلكات الامة . اما الاعمال غير الحتمية فهي التي دون تلك اهمية وان لم تكن اقل فائدة منها . كالقيام بأعمال ادبية وفنية وصناعية وايجاد وسائل مواصلات وتنظيم غرف تجارية وزراعية وصناعية وفتح معارض وتأسيس صناديق توفير . وقد اوردنا هذه الامور على سبيل المثال وليس الحصر .

يلاحظ من ذلك ان مدى المرافق (الخدمات) الحكومية واسع وبالتالي تكون خصائص الادارة العامة واسعة للغاية بنتيجة ذلك . ويكون موضوع الحقوق الادارية واسعاً ايضاً . وذلك بالنظر لتشعب المواضيع التي ينبغي تنظيمها ثم تنوع المبادىء التي يقتضى اتباعها وكل ذلك كان

من الاسباب التى ادت الى عدم وجود مجموعة موحدة لقوانين الادارية.
ومن هذا تتجلى صعوبة الدخول في دراسة الحقوق الادارية
لدولة ما كنتيجة طبيعية لمثل هذا الوضع. وعلى رأينا - ونحن نبتغي الدخول
في دراسة القانون الاداري للدولة العراقية - ان من الواجب أن نبحث اولا
مايختص بالتشكيلات الادارية ثم نتناول موضوع تدوير المرافق العامة.
فالقسم الاول المخصص لدراسة التشكيلات الادارية يتضمن الشؤون المتعلقة
بعمال الدولة اي وكلائها وبالمجالس التى تتعاون على ادارة الدولة
وتقسيماتها. فهذا البحث يبحث في شؤون العناصر التى تقوم بالعمل.

اما القسم المخصص لتدوير المرافق العامة فيشمل دراسة الوظائف
الملقاة على عاتق هذه العناصر. فالبحث عن الاشخاص يشكل موضوع القسم
الاول. والبحث عن اعمالهم يؤلف موضوع القسم الثانى. وقد اضيف
قسم ثالث الى هذين القسمين الاساسيين يبحث في المخالفات الادارية اي
عن اسلوب حل المنازعات التي تتولد من جراء اعمال الاداريين.

على اننا لاحظنا ان تشكيلات الادارة المحلية وسير العمل فيها أمر
جديد على العراق. ونظراً للطاب الواقع وللحاجة الماسة فقد تناول بحث
الادارة المحلية القسمين المذكورين معا.

التشكيلات الادارية

الفصل الاول

المبادىء العامة للتشكيلات الادارية

التشكيلات الادارية تخضع لمبادىء عامة يجب الخوض فيها ودراستها دراسة فنية تساعد على تفهم الدور الذي يقوم به رجال الادارة وتمييز اعمالهم . وهذه المبادى تستند الى اربع نظريات اساسيه هى : -

١ - نظرية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٢ - نظرية الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية .

٣ - نظرية الشخصية الحكمية للدولة والالوية والبلديات والمؤسسات العمومية

٤ - نظرية الوظائف العمومية

اولا - نظرية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لقد عرفنا الحكومة بأنها هى الهيئة التي تمارس السلطة . وللحكومة تشكيلات تستوجب وجود قاعدة ينبغى اتباعها ولا يمكن ادامة وجود هذه القاعدة عملياً ما لم يوجد جزاء عند مخالفتها . ولا يوجد الجزاء الا باستعمال العنف ولا يطبق العنف الا على يد اشخاص لهم - بواسطة تشكيلاتهم فى الهيئاة الاجتماعية - سلطة ممارسة العنف لتأمين اتباع القواعد باصدار الاوامر ومعاقبة المخالفين وهذه السلطة تستمد من الدستور . ولما كانت الامة هى مصدر السلطات وان الدستور هو وليد ارادة الامة فالقوة الدستورية ناشئة من الامة التى سنت الدستور بواسطة ممثليها

فى المجلس التأسيسى والدستور (القانون الاساسى) هو الذي اودع الى سلطات معينة وظيفتين أساسيتين هما سن القوانين وتأمين تنفيذها فاودع السلطة التشريعية لمجلس الامة والسلطة التنفيذية الى رئيس الدولة الذي يمارسها بواسطة الوزراء . وقاعدة الفصل بين هاتين السلطتين انما هي بمثابة احتياط برهنت التجاريب على فائدتها . فصارت حائلا دون تمادي احداها فى تزييد سلطاتها اكثر من اللازم واستعمال هذه السلطات استعمالا لا يتفق والمصلحة العامة . وهذا لا يمكن اجتنابه اذا كان الامر والتنفيذ يعودان الى عين الشخص او الى مجموعة اشخاص . ففصل السلطات يحول دون هذه المحاذير الدكتاتورية او الاستبداد سواء صدر هذا من جانب شخص واحد كما كان الحال فى الملكية القديمة أو من جمعية كما حدث ايام الثورة الفرنسية

اما السلطه القضائية فتشكل القوة الثالثة او السلطة الثالثة وهى منفصلة عملياً عن السلطتين المارتى الذكر فى جميع الدول . غير ان هناك استثناءات للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . فالسلطة الاولى تحد من تعسف السلطة التنفيذية برد ما لا تراه موافقاً من طلباتها وبالتصويت على الميزانية ومراقبة النفقات وتشكيل محكمة عليا لمحاكمة الوزراء . والسلطة التنفيذية تحد من السلطة التشريعية بالاشتراك فى وضع القوانين وبحق طلب حل المجلس النيابى واصدار المراسيم فى حالة عدم اجتماع مجلس الامة وهو فى الاصل من اختصاص السلطة التشريعية.

ثانياً - نظرية الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية

ان وظيفة القضاء ووظيفه الادارة فرعان لوظيفة اوسع هى تأمين تنفيذ القانون . فاعمال القضاء هى قسم من التنفيذ والعدالة هى حسن التطبيق الذي هو جزء من اعمال السلطة التنفيذية ومع ذلك فقد كان لزاماً الفصل بين القضاء والادارة حقوقيا كما انهما مفترقان عملياً ايضاً

فالمحذور من خلط سلطتي القضاء والادارة ليس في احتمال وقوع الاستبداد فحسب بل لان الخلط بينهما مضر بحسن سير الادارة وحسن تحقيق العدالة معاً . ذلك لان الصفات المطلوبة من رجل الادارة تختلف وما يجب ان تتوفر في الحاكم من الصفات من حيث الاساس . فالنشاط وبعد النظر وسرعة القرار والحزم في اصدار الاوامر هي الصفات الاساسية التي يجب ان يتحلى بها الاداري الكفء . اما الحاكم فبحاجة الى العلم والمعرفة وليس من المهم كثيراً ان يكون نشطاً او سريعاً في اعطاء القرارات بل ينبغي له ان يكون محايداً وهادىء التفكير وغير عاطفي قبل كل شيء .

ان تجاريب الماضي في الدول كافة اظهرت في هذا المجال وفي جميع فروع النشاط البشري فوائد تقسيم الاعمال . فقد مرت ادوار طويلة على البشرية كان فيها شخص واحد او عدة اشخاص قابضين على زمام كافة السلطات وقد كانت بأيديهم وظائف قضائية وادارية ومالية في آن واحد ثم ظهرت ضرورة الاختصاص في الوظائف وفهم الناس ان الاعمال المختلفة يجب ان توزع على دوائر متفرقة . فاضطلع الحاكم بمهمة تحقيق العدالة على وجه الحصر . وعين موظفون مختصون لجباية الضرائب . وآخرون لاعمال الشرطة والانضباط وغيرهم لقيادة الجيوش وغير ذلك من الامور .

نتائج الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية :

ان مبدأ الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية لم يكن له قيد أو شرط في بداية الامر . ثم اخذ بهذا المبدأ منعاً للحكام من التدخل في جميع اعمال رجال الادارة . ولم يكن يفرق بين طبيعة وموضوع الاجراءات التي يتخذها الاداريون . فالاوامر التي يصدرها هؤلاء لا يمكن الاعتراض عليها لدى المحا .

ان هذا المبدأ صحيح وضروري اذ يجب ان لا تضعف سلطة

الاداريين بمراقبة الحكام . لكن في هذا المبدأ شيء من الافراط . فبموجبه ينبغي ان لا تنظر المحاكم في المقاولات التي يعقدها الاداريون والاضرار التي تنجم بسبب اعمالهم الادارية العامة وحتى في الاختلافات التي تنشأ عن ادارة الاملاك الادارية .

ومع ان استقلال سلطة الاداريين فيما يتعلق بالامر والنهي الصادر منهم امر مفروغ منه ولا يمكن مسه من جانب المحاكم او التدخل فيه فان اعمالهم الاخرى كعقد المقاولات وانجاز اعمال مادية كما يفعل الافراد في ادارة شؤونهم يجب ان لا تكون لها نفس هذه الصيانة . ذلك لاننا اذا قبلنا مبدأ عدم امكان مراجعة المحاكم من قبل المتضررين من عقود الاداريين نكون قد حرمنا الناس من حق الدفاع ضد تحكم الادارة في تفسير تلك العقود لصالحها .

ومع انه يمكن القول بأن الهيئات الادارية بنتيجة تسلسلها يراقب بعضها بعضاً فتصحح الهيئات الرئيسية اعمال وقرارات الهيئات المرؤوسة التي هي اقل درجة منها الا ان ذلك لا يخلو من محذور وقوع الخطأ في اجراءات الهيئات الادارية الاعلى درجة . وعليه فقد طورت أغلب الدول هذا المبدأ فاحدثت محاكم ادارية كمجلس الدولة في فرنسا ومصر للنظر في مثل هذه الامور . كما ان دولا اخرى جعلت للمحاكم العادية صلاحية النظر في الاعمال الادارية التي تكون في مصاف اعمال الافراد (Gestion) مثال ذلك انه لو امر موظف اداري بغلق محل لاضراره بالصحة العامة فلا يمكن للمحاكم التدخل في مثل هذه القضية . ولكن لو استأجر هذا الموظف داراً لدائرته فالاختلاف بشأن بدل الايجار ومدة العقد يمكن مراجعة المحاكم حوله . ولكن نظراً لعدم وجود مجلس دولة في العراق بالاضافة الى ما مر يمكن مراجعة المتضرر للمحاكم عند وقوع خطأ قانوني من قبل الموظف . على ان هذا المبدأ لا يدع للشخص المتضرر مجالا

لحفظ حقوقه فيما يدخل فى سلطة الوظف الادارى من الوجائب. لذلك فالحكومات ومنها الحكومة العراقية. اخذت بمبدأ السماح بمراجعة الملك ومجلس الامة ومجلس الوزراء والوزراء كما وضعت نصوصاً قانونية اعطت فيها سلطة خاصة للجان لها صبغة المحكمة الاداريه كديوان ضريبة الارض فى وزارة المالية ليتيسر محافظة تلك الحقوق .

ثالثاً - نظرية الشخصية الحكمية

ان وظيفة السلطة الادارية هى القيام بما تقتضيه المصالح العامة ولهذا يجب ان يكون لها دوائر وموظفون لتتمكن بواسطتهم من انجاز هذه المهمة وكنتيجة لذلك يجب ان يكون لها ميزانية . اذ لكل دائرة نفقات يجب تلافيها . ولكي يكون من المستطاع الانفاق عليها يقتضى ان تكون لها موارد ولاجل ان يكون لها موارد يقتضى ان يكون باستطاعتها التملك وان تصبح دائنة او مدينة ولهذا فمن اللازم ان تكون لها شخصية حكمية ليمكنها اقامة الدعاوى على ذوي العلاقة او لتقام عليها الدعاوى من قبلهم حسب مقتضى الحال .

فاذا نظرنا للامر من وجهة الضرورات القانونية نستطيع ان نقول انه يكفي ان يعترف بالشخصية الحكمية للدولة الدائنة او المدينة او المالكة او المقاولة والتي يمكن ان تكون ممثلة من قبل وكلائها المختلفين حسب مقتضى المقبوضات او المصروفات. فالاعتراف بالشخصية الحكمية للدولة كان شيئاً ضرورياً وكافياً من الوجهة القانونية لولا انه وجد من الانسب اعطاء شخصية الى بعض المرافق العامة (الادارات العامة) نظراً لانها اعضاء فى جسم الدولة ولها حق عقد عقود خاصة وغيرها من الحقوق التي تستعملها كالدولة نفسها .

ان خلق الشخصية الحكمية ليس خاصاً بالقانون الاداري فقط.

في كل فروع النشاط الانساني ظهر من المفيد ان يترك للمجموعات حق التصرف كأنها تشكل اشخاصاً منفردة عن اعضائها . وهذا ما يطبق بشأن الجمعيات المدنية والشركات التجارية وهذه الجمعيات او الشركات اصبحت لها حقوق وواجبات تشابه حق وواجب الفرد المستقل .

الطبيعة القانونية للشخصية الحكمية

اننا نرى ان خلع الشخصية الحكمية على المجموعات هو شيء اعتباري فيقتضي دراسة هذا المفهوم . فهو مدار جدال بين علماء الحقوق اذ حتى الذين يوافقون عليها بهذا الشكل تختلف وجهة نظرهم اليها باختلاف آرائهم . ومن المفيد ان نورد هذه النظريات اجمالا فهي :

أ - نظرية الشخصية الحكمية كحقيقة

هناك مذهب يعتبر الشخصيات الحكمية كأفراد طبيعيين وهذه الفرضية التي بدأ بها (بيسلر) في المانيا طورها بعد ذلك كيركه معززاً اياها بادلة وافية . ويقول اصحاب هذه النظرية ان كل تجمع للجهود او للمصالح يشكل على الفور شخصاً او فرداً مستقلا عن الافراد المجتمعين او المشتركين ويقع تحت طائلة القانون كالافراد الاعتياديين . فشركة تعاونية تكون هي المسؤولة عن اعمالها ولا يمكن تعقيب المساهمين فيها ولذلك اصبح لهذه الشركة حقيقة مادية اذ لها دائرة وميزانية وهيئة موظفين وهم موجودون في فكر جميع الذين يعرفونها او الذين يعاملونها .

ب - اما النظرية الثانية فتعتبر الشخصية الحكمية وهمية او افتراضية وهذه هي نظرية سافيني وان لم يكن هو مبدعها وهي لا تختلف عن نظرية شخص المجموعات الا فيما يلي فهو ينشيء وهمياً ما يسلم به كيركه كأنه موجود طبيعياً أي ان الشخصيات حسب رأي كيركه شيء مستقل عن الافراد الذين تتألف منهم الشخصيه الحكمية . فاذا فرضنا

ان عشرة اشخاص الفوا جمعية فكبركة يرى انهم ١١ شخصاً . اما سافيني فيرى انهم عشرة اشخاص طبيعين مع شخص واحد وهمي .

وفي تعليل هذه النظرية يقول سافيني واصحابه ان الشخصية خلقها المشرع خلقاً كي يقوم الشخص الخيالي الذي يتمتع بهذه الشخصية الخيالية بدور الشخص الحقيقي فتصبح له ارادة وذمـــة خاصتين به لان الشخص الادمي هو الذي يصلح ان يكون سبباً للحقوق والواجبات (Sujet de droit) ولما كان الحق قدرة ارادية والارادة لاتكون لغير الانسان فلا يمكن ان يكون الحق لغير الانسان فاذا جاء الشرع بالرغم من هذا واعترف لها بالشخصية فانما يكون ذلك خلافاً لطبيعة الاشياء وعليه يكون وجود هذه الشخصية افتراضياً .

ج - اما النظرية الثالثة فتعتبر الشخصية تعبيراً قانونياً

فيرى اصحاب هذه النظرية ومنهم الاستاذ (Marcel Waline) في كتابه (Traite elementaire de Droit Administratif) ان غموض نظرية الشخصية الحكمية يرجع الى فكرة خاطئة حول هذه الشخصية مستنتجة من الخلط الحاصل بين معنى كلمة شخص في اللغة الدارجة وبين الفكرة القانونية للشخص . فانصار الشخصية الحكمية كحقيقة او انصارها كفرضية يبدأون من فكرة مشتركة هي ان الشخصية الحكمية لا يمكن ان تخلع على الجماعات الا بتشبيهها بالكائن الانساني والحال ان كلمة شخص في اللغة القانونية لها معنى معين تمام التعيين فهي لا تعني سوى كائن يستطيع ان يكون صاحب حق وان تكون له حقوق ذاتية (غير موضوعية) لكنه لا شيء يجيز ان تكون مطابقة او مشابهة لطبيعة الكائنات الانسانية . فالى عهد ليس بالبعيد لم تكن لبعض الكائنات الانسانية شخصية بالمعنى القانوني كالعبيد قبل الغاء الرق والمحكومين بالموت المدني في فرنسا حتى

سنة ١٨٥٤ في حين اعترف في بعض الادوار للاموات والحيوانات والاشياء بالاهلية لكي يكونوا محلا للحق . لذلك يقتضي الفصل بين هذين المفهومين للكائن الانساني (الشخص بالمعنى اللغوي) و (الشخص بالمعنى القانوني) ولاجل معرفة ما اذا كان احدهم هو شخص قانوني يقتضي ويكفي معرفة ما اذا هو قابل لان يصبح صاحب حق .

يلاحظ من استعراض النظريات الآنفة الذكر ان النظرية الثالثة تختلف عن النظريتين السالفتين في انها لاتريد الخلط بين تلك المقدمات التي استندت اليها تلكما النظريتان وبين الشخصية بمعناها القانوني والحقيقة ان الجميع يعترفون بوجود الشخصية الحادية عشرة فما دام الاشخاص العشرة موجودين وكان لهم حق التملك منفرداً فلهم ان يتملكوا مجتمعاً بشكل غير منفرد اي يملكوا الشخص الذي كونوه قسماً من حقوقهم او كلها ضمن حدود القانون ويترتب على ذلك ان تكون للشخص المعنوي ذمة مستقلة عن ذمة الافراد الذين يدخلون في تكوينه كما تكون له اهلية الحقوق والتصرفات القانونية المتعلقة بالاموال وان يترافع كمدع او مدعى عليه بواسطة ممثليه ويتحمل المسؤولية المدنية .

اقسام الشخصيات الحكمية

تقسم الشخصيات الحكمية الى قسمين :

١ - الشخصية الحكمية العامة

هي الشخصية الحكمية التي تخضع للقانون العام وتستمد منه حقوق السلطة العامة اما تمتعها بحقوق السلطة هذه فيكون على درجات متفاوتة والدولة لها اقصى حقوق السلطة العامة . اما ادارة اللواء المحلية والبلدية ومجلس الاعمار وادارة السكك الحديدية فلها من حقوق السلطة العامة ما تخوله

لها الدولة بصورة متفاوتة حسب مقتضى اعمالها .

وتقسم الاشخاص الحكمية العامة الى اشخاص ادارية اقليمية ومؤسسات عامة . فالاشخاص الادارية الاقليمية تتكون من عنصرين عيني وهو الاقليم اي الارض وعنصر شخصي وهو سكان الاقليم . ومثال ذلك الدولة وادارة اللواء المحلية والبلدية اما الاقضية والنواحي في العراق فليست لها شخصية حكمية لعدم وجود نص قانوني يمنحها ذلك .

اما المؤسسات العامة فهي عبارة عن مرافق عمومية اعترف لها الشرع بالشخصية الحكمية وهي غير محددة النشاط باقليم معين وانما هي محددة النشاط بمصلحة معينة (اي مرفق معين) كمجلس الاعمار وادارة السكك الحديدية العراقية ومصلحة نقل الركاب وهذه المؤسسات العامة تعتبر قومية اذا كانت تتبع الدولة مباشرة ومحلية اذا كانت تتبع ادارات الالوية المحلية وبلدية اذا كانت تتبع البلديات .

ويقال في تبرير انشاء المؤسسات العامة انها تكون ذات ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة وهذا ما يدفعها الى التوفير لان كل مال تدخره لايذهب الى خزينة الدولة وانما يضم الى المال الاحتياطي الخاص بها كما انها تكون ذات استقلال اداري يخلصها من النفوذ السياسي فتعمل الهيئة المشرفة على تلك المؤسسة ضمن صلاحياتها بحرية وبشكل جدي وحقيقي يستهدف الصالح العام بدون ان يتأثر بتيارات متنافرة . على ان هناك من يرى ان انشاءها يسبب تعدداً في ميزانيات الدولة ويؤدي بالنتيجة الى تقليل مراقبتها على دوائرها . وقد عولجت هذه النقطة بما تفرضه الدولة على هذه من رقابة ادارية .

وتنتهي المؤسسة العامة بزوال احد ركنيها وهما شخصيتها الحكمية وصفة المصلحة العامة التي تتصف بها او بزوالهما معاً .

٢ - الشخصية الحكمية الخاصة فى القانون الاداري

فالى جانب المؤسسات العامة تؤلف مؤسسات من قبل الاشخاص ولكن لغايات تطمين المصالح العامة ايضاً كالمؤسسات الخيريه او اية جمعية تسعى لتشجيع التوفير او تشجيع الفنون والعلوم والصناعات المحلية فهذه الجمعيات تؤلف وفق القوانين المحلية فى كل دولة حسب الحالة . ففى فرنسا صدر قانون ١٩٠١ الذي اعطى حرية كاملة لتأليف هذه الجمعيات فتعتبر ذات شخصية حالما تخبر المتصرف بتأليفها . اما فى العراق فى الوقت الحاضر فتؤلف الجمعيات باذن من الحكومة وضمن شروط معينة على ان قانون الجمعيات اوجب على وزير الداخليه ان يبت فى البيان المقدم اليه بشأن تأسيس الجمعية بقرار يصدره خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلمه له وهذا القرار اما ان يكون بالموافقه او الرفض او يتضمن تعديلا للبيان واذا لم يصدر الوزير المذكور قراره او اصدره برفض الطلب فلطالبي التأسيس ان يرفعوا الامر الى مجلس الوزراء لتقرير ما يجب . ويكون قرار هذا المجلس قطعياً . وتعتبر الجمعية ذات نفع عام بقرار من مجلس الوزراء . ومعنى تمتع هذه الجمعيات بالشخصية الحكمية ان القانون يجيز الفصل بين مالية اعضاء الجمعية ومالية الجمعية نفسها اي ان تطبيق الملكية الجماعية قد اجيزت للافراد فيعتبرون بمجموعهم انهم لا يشكلون الا شخصية واحدة حقوقية . ولكن من المهم ان يلاحظ ان الشخصية الحكمية الممنوحة للجميات لا يستلزم حيازتها على اهلية كاملة فالحقوق التى تستطيع ممارستها كشخص حكمي تكون محدودة . فمثلا لها الحق فى اقامة الدعاوى ولكن لا تستطيع الحصول مجاناً على غير ما يساهم به الاعضاء من الاموال او ما تمدها به الحكومة وادارات الالوية المحلية من اعانات كما لا تستطيع تملك الاموال غير المنقولة بعوض الا لما هو ضروري لتحقيق

اهـافها وهى لا تكتسب اهلية اوسع الا بتدخل الادارة وهذا التدخل يظهر بأمر يصدر من الجهة المختصة . والجمعية التى تستفيد من ذلك تسمى مؤسسة نفع عام .

ونظراً لصدور الارادة الملكية بوضع القـانون المدنى موضع التنفيذ بعد مرور سنتين من تاريخ نشره فى الجريدة الرسميه فاننا نوجز ما يطرأ من تغيير فى هذا الشأن .

لقد نصت الفقرة الخامسة من المادة (١٣٨١) منه على ان تلغي بوجه عام كل النصوص القانونية الاخرى التى تتعارض صراحة او دلالة مع احكام هذا القانون وحيث وضعت نصوص خاصة للمؤسسات فى المواد ٥١ - ٦٠ من القانون المذكور فيصبح ما يتعارض معهـا من احكام قانون الجمعيات ملغياً سواءاً كان ذلك التعارض صراحة او دلالة وحيث قد عرف القانون المدنى الجمعية بجماعة ذات صفة دائمة مكونة من عـدة اشخاص طبيعية او معنوية لغرض غير الربح المادي فاصبح قانون الجمعيات منظما لما يدخل فى هذا التعريف كما يخرج من نطاق احكامه المؤسسات التي يثبت القانون المدنى الاحكام اللازمة لانشائها وكيفية حلها والرقابة عليها فعرفها فى المادة ٥١ منه بانها (شخص معنوي ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة انسانية او دينية او علمية او فنيـة او رياضية دون قصد الى اي ربح مادي) فاصبح لذلك مقارباً لما هو مطبق فى فرنسا فصار من الممكن انشاؤها بسند رسمي او وصية واذا كان انشاء المؤسسة بسند رسمي جاز لمن انشأها ان يعدل عنها بسند رسمي آخر وذلك الى ان يتم تسجيلها فى محكمة البداءة ويحصل تسجيل المؤسسة بناء على طلب منشئها او اول مدير لهـا او الجهـة المختصة برقابة المؤسسات ويتعين على هذه الجهة ان تتخذ الاجراءآت اللازمة للتسجيل

من وقت علمها بانشاء المؤسسة وهذه الجهة التي يناط بها أمر الرقابة تعين بارادة ملكية وذلك لاعتراف القانون المدني بحق الدولة في رقابة هذه المؤسسات كما نص القانون المذكور بجواز اعتبار المؤسسات التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة من المنافع العامة بارادة ملكية تصدر بالموافقة على انظمتها وذلك بناء على طلبها. كما يجوز ان ينص في تلك الارادة استثناء المؤسسة من قيود الاهلية وان تفرض اتخاذ اجراءآت خاصة بالرقابة كتعيين مدير لها او اكثر من الجهة الحكومية او اتخاذ أي اجراء آخر يرى لازماً .

تبرير التقييدات التي تدخل على ممارسة الملكية الجماعية

قلنا ان منح الشخصية الحكمية للجمعيات ليست سوى اعطاء الحرية الى اعضاء الجمعية لتأليف ذمة مالية مستقلة عن اموال كل منهم فيؤدي ذلك الى ماعبرنا عنه بالملكية الجماعية .

ان ممارسة الملكية ضرورية في بعض الاحوال بداهة فمن الواضح ان وجود الجمعيات واستمرار عملها يتوقف على الاخذ بهذا النظام اذ لا يمكن ان يتصور ان مشروعاً يمكنه النمو اذا كانت الاموال الموضوعة مشتركا خاضعة الى نظام الملك المشاع (الغير المرن) وفي هذا النوع من التملك يفترض ان كل من له حصة في المال المشترك يكون له حق تصرف منعزل عن تصرف شركائه الاخرين . ولذلك يمكنه عرقلة اعمال الاخرين ان اراد . فمثلا لو كنا نملك ارضاً بصورة مشاعة واردنا زراعتها فرأيت انا ان اغرسها نخلاً ورماناً بينما ترى أنت زراعتها قطناً فقد يؤدي هذا الاختلاف الى ترك الارض بدون زراعة نظراً لعدم وجود أي سبب يجعل ارادة أي واحد منا متفوقة على ارادة الاخر . ولهذا فان الملك المشاع يكون مصدر مصاعب وعدم انتظام بحيث رأى القانون المدني ان يسمح دائماً بالتخلص منه بازالة الشيوع

ولذلك كان لزاماً اقرار نظام آخر يمكن بواسطته فناء حق كل فرد فى حق المجموع الممثلة فيه ارادة جميع افراده . وهذا هو نظام الملكية الجماعية . ولكن اذا كان من الضروري ايجاد مثل هذا النظام وهو الغاية الاساسية من كل جمعية فالمصلحة العامة لا تسمح بان يكون للافراد مطلق الحرية فى ان يقرروا بمجرد ارادتهم نقل ملكيتهم الفردية الى ملكية جماعية فهناك أخطار اقتصادية تنجم عن ذلك اذ ان الملكية الفردية تؤدي الى استغلال اكثر فالشخص الذى يعمل للغير لا ينتج كشخص يعمل فى ملكه كما ان الملكية الجماعية تؤدي الى تجميد الاملاك وعدم التصرف فيها بينما تنتقل الملكية بين الافراد . اما غير القادرين على استغلالها استغلالا كافياً فيضطرون لبيعها حتى تصل الى يد قديرة على الاستغلال الكامل . كما ان هناك اخطارا سياسية . فالجمعيات تعمل دائما على زيادة املاكها وقد يصل بها الثراء الى درجة تكون ذات قوة خطرة على الحكومة كما حدث فى فرنسا عنـــدما تملكت الكنيسة املاكا عظيمة فاصبحت بواسطتها قوة سياسية خطرة على الحكومة الفرنسية ولذلك فان كانة المشرعين فى الدول لا يســـمحون للجمعيات الا بحقوق محـــدودة بقدر الحاجة الحقيقية لانجاز الاهـــداف التي اوجدت من اجلها .

والخلاصة اننا لسنا امام اشخاص طبيعيين بل امام شكل خاص للملكية وحيث ان الملكية الفردية وهي القاعدة الاساسية للتملك قد حددها القانون لمصلحة الجيران وللصالح العام فمن المنطق ان تكون ممارسة الملكية الجماعية مقيدة ايضاً وان لا يسمح بها الا استثناء .

المقارنة بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام

من المهم ان نعين الفروق الموجودة بين النوعين الاساسيين للشخصيات الحكمية فى الحقوق الادارية وهى المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام فالاولى كما سبق بيانه مرافق ادارية حائزة على شخصية حكمية . اما الثانية اي المؤسسات ذات النفع العام فتنشأ بمجهود خاص لا علاقة له بادارة الدولة ولكنها تكتسب بسبب الخدمات التي تقدمها اوسع اهلية يمكن الاعتراف بها للشخصيات الحكمية فى الحقوق الادارية ويمكن تشبيهها بالمتطوعين الذين يلتحقون من تلقاء انفسهم بالجيش . وعلى نحو هذه الصورة نجد بعض المواطنين فى اعمال السلم يجتمعون لاسداء المساعدة للادارة وذلك بتقديم خدمات لسد بعض الاحتياجات للمصلحة العامة تلك الاحتياجات التي ينتظر ان تقوم بها المؤسسات العامة . مثال ذلك قيام بعض المحسنين بتأسيس مستشفى او مستوصف او تأسيس بعض الادباء والعلماء جمعية ادبية اومؤسسة تعليمية ويحصلون على تأييد بأنها مؤسسة نفع عام . ويلوح نظرياً انه ليس من الممكن الخلط بين المؤسسات العامة ومؤسسات النفع العام كما لا يمكن الخلط بين المتطوعين فى الجيش وبين افراد الجيش النظامى التابعين لخدمة العلم . ولكن هناك صعوبة من الوجهة العملية . وسبب ذلك يرجع الى ان القوانين فى كافة الدول لم تعن العناية الكافية بتعريفها وتزداد الصعوبة فى العراق اذ ان قانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ قد نص فى مادته الثانية المعدلة على (ان الجمعية الوارد ذكرها فى هذا القانون هى الهيئة المؤلفة من عدة اشخاص موحدين معلوماتهم او مساعيهم بغير قصد الربح وهى تشمل النوادي ايضا ولكنها لا تشمل الجمعيات والنقابات والغرف والمجالس التي تشكل تحت اشراف الحكومة لممارسة المهن العلمية والفنية أو تحسين الزراعة والتجارة الى غير ذلك من الامور العامة) ولما كانت المادة ٢٥ من هذا القانون قد نصت بأنه يجوز ان تعتبر الجمعية خادمة للمنافع العامة بموجب قرار من مجلس الوزراء يصدر

بناء على اقتراح الوزارة المختصة فان الفروق تتضائل بين الجمعيات (المؤسسات) ذات النفع العام وبين التي تشابهها في اغراضها تماماً مما تشكل تحت اشراف الحكومة كما تتضائل الفروق حسب الظاهر بين هذه وبين المؤسسات العامة .

وفائدة التفريق بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام ترجع الى الفروق الفرعية التي تضعها القوانين بين هذين النوعين من حيث النتائج وهذه الفروق تتعلق بالنقاط التالية :

١ - اهلية

ان اهلية المؤسسات العامة محدودة بخضوعها الضروري للوصاية الادارية التي لا تمتد الى المؤسسات ذات النفع العام تلك الوصاية التي تتوخى منع المؤسسات العامة من التجاوز على صلاحيات غيرها من المصالح الادارية وكذلك ضمان الرعية ضد سوء استعمال السلطة من قبل موظفي هذه المؤسسات وحماية اموالها من الاهمال الممكن صدوره من القائمين بادارتها . وتظهر فروق هذه الاهلية في العقود وفي مناسبة قبول التبرعات . فعقود المؤسسات العامة تخضع لقواعد ادارية فبيع وايجار املاكها يكون ضمن القواعد المنصوص عليها في قانون بيع وايجار الاملاك العائدة للحكومة رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٦ وتعديله والتعليمات الصادرة بموجبه فهي مرهونة باذن ومصادقة وزارة المالية وعن طريق مزايدة علنية عدا بعض الاستثناءات . وكذلك الحال في القروض اوما شابه ذلك من المعاملات اذ لها قواعد قانونية خاصة بها وبطبيعة الحال لاعلاقة لمؤسسات النفع العام بهذه القواعد الادارية .

اما اهلية قبول التبرعات من قبل المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام فتخضع لشروط مختلفة . فالمؤسسات العامة تقبل التبرعات للقيام باعمال معينة عند عدم وجود محذور لدى الحكومة وتصرف على

الاعمال التي خصصت لها حصراً ولوزير المالية صلاحية تزييد اعتمادات الفصول بنسبة المصروفات الواقعة من التبرعات وذلك وفقاً للمادة ٦٠ من قانون اصول المحاسبات العامة . هذا فى حالة كون المؤسسة قومية. اما اذا كانت المؤسسة محلية فان للمتصرف ان يقبل الهبات والوصايا لمنفعة ادارة اللواء المحلية بقرار من مجلس اللواء العام حسب المادة ٧٤ من قانون ادارة الالوية .

اما اذا كانت المؤسسة بلدية فيحق للبلدية ان تقبل التبرع على ان تصرفه للجهة التي يعينها المتبرع ضمن الخدمات التي تقوم بها البلديات واذا لم يعين المتبرع جهة صرف التبرع فيعين ذلك المجلس البلدي ضمن الميزانية حسب المادة ١٣ من قانون رسوم البلديات رقم ٨٦ لسنة ١٩٣١ وتعديله .

اما فيما يتعلق بالمؤسسات ذات النفع العام فان المادة ٢٥ من قانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ نصت على وجوب صدور اذن من الحكومة فى قبول هبة او وصية ولم يحدد الحد الاقصى لمقدارها فى المنقول من الاموال . اما اذا اوهب لها غير منقول او اوصى لها به واذنت الحكومة بقبول الهبة او الوصية وكان المال المذكور غير ضروري لمقاصد المؤسسة ذات النفع العام فيباع بالمدة التي تعينها الحكومة بقرارها المتضمن القبول ويسلم البدل الى صندوق تلك المؤسسة . اما ما يطرأ على هذه الناحية بموجب القانون الذى فقد تعرضنا له فيما سبق . حيث ان المادة الـ ٥٦ منه قد جوزت ان ينص فى الارادة الملكية التي تصدر بالموافقة على انظمة المؤسسة على اعتبارها من المنافع العامة واستثنائها من قيود الاهلية واتخاذ اي اجراء تراه لازماً . وعليه فان اذن الحكومة فى قبول الهبة او الوصية المنقول وغير المنقول يصدر ابتداء عند صدور الارادة . وقد تنص على اية ترتيبات مطابقة لما هو متبع الان . ويمكن ان يضاف هنا ان قبول

التبرعات محدود بقاعدة الاختصاص فيما يتعلق بنوعي المؤسسات . لكن هذه القاعدة اكثر صراحة فيما يمس المؤسسات العامة فلا يمكنها قبول تبرع شرط فيه القيام باعمال غريبة عن اختصاص المؤسسة المتبرع لها فلا يمكن ان تأخذ ادارة السكك الحديدية اعانة من اجل تأسيس مدرسة زراعية وهذا امر طبيعي لانه لا يمكنها تشغيل موظفيها فيما لا يدخل ضمن اعمالهم المعينة بموجب القوانين والانظمة الخاصة بهم .

٢ـ حماية المؤسسات العامة

تحصل المؤسسات العامه على حمايات خاصة فى كثير من المناسبات دون ان تستفيد منها المؤسسات ذات النفع العام فلا يمكن حجز اموال المؤسسات العامة ان اصبحت مدينة كما ولا يمكن استملاك املاكها لاغراض النفع العام . لان من المفروض ان هذه الاغراض متوفرة فيها . على انه ينبغي ملاحظة تقديم الغرض الاهم على المهم فمثلا لو ارادت احدى البلديات ان تنشىء منتزهاً فلا يصح استملاك محطه السكك الحديدية لهذا الغرض لتعادل المنافع العامة بينهما على انه يجوز استملاك تلك المحطة فى حالة فتح طريق عام باستقامة تلك المحطة وتكون عائقاً له لانه من الممكن بناء المحطة فى مكان اخر ، وكذلك نجد ان المراجعة ضد المؤسسات العامة عند قيامها باعمالها تكون لدي الوزير المسؤول . فهذه الامور وامثالها لها حماية لا تشمل المؤسسات ذات النفع العام

٣ ـ الفروق المتعلقة بتنظيم الحسابات

ان حسابات المؤسسات العامة خاضعة للقوانين المتبعة فى حسابات الدولة المنصوص عليها فى قوانين وانظمة وتعليمات خاصة بينما حسابات المؤسسات ذات النفع العام ليست خاضعة الى اية رقابة حكومية من هذا القبيل .

كيف تنشأ الشخصيات الحكمية فى القانون الادارى ؟

ان من المسلم به فى العراق ان اية مجموعة تعمل للصالح العام لا يمكن ان تتمتع بالشخصية الحكمية بدون تدخل السلطة المختصة فالمؤسسات العامة تنشأ بقانون اذا كانت قومية وبقرار من مجلس اللواء العام اذا كانت محلية وبقرار من المجلس البلدي اذا كانت بلدية . اما الجمعيات فتصبح من المؤسسات ذات النفع العام بقرار من مجلس الوزراء يصدر بناء على توصية الوزير المختص وبارادة ملكية بعد نفاذ القانون المدنى.

نطاق فكرة الشخصية الحكمية فى اعمال الادارة

ان الشخصيات الحكمية العامة وهى الدولة وادارات الالوية المحلية والبلديات والمؤسسات العامة تستعمل حقوقها المالية بواسطة ممثليها فى المعاملات المدنية الاعتيادية كاستعمال اي فرد من الافراد حقوقه فى ادارة امواله . فادارة غابة اميرية تقوم باعمال شبيهة بالاعمال التي يقوم بها مدير غابة خاصة وهذه الاعمال تستهدف المحافظة او انقاص او تزييد الاملاك الخاصة (الدومين الخاص) للدولة والمؤسسات العامة ولادارات الالوية المحلية والبلديات وتسمى هذه الاعمال بالفرنسية gestion اي اعمال ادارة .

على ان هناك اعمالا قانونية اعتيادية ليست غايتها تحسين او استغلال الدومين الخاص كالمعاملات المقتضية لتبليط الطرق او اعطاء امتياز لسكة حديد .ومع ذلك فهي لا تتضمن باي وجه ممارسة السلطة العامة ولهذا فهي اعمال ادارة . gestion اي اعمال ينتج منها اقامة علاقات ينطبق عليها القانون المدنى بين الاشخاص وبين الاداريين الذين لا يستطيعون الارتباط بهؤلاء الاشخاص بصفتهم فرداً وانما يقومون بها بصفتهم ممثلين للشخصيات الحكمية العامة .

فالدوائر كشخص حكمي ترتبط بتعهدات وتكون دائنة ومدينة ليس فقط في صالح املاكها الخاصة بل في صالح الجميع لكي تؤدي لهم الخدمات التي من وظيفة الادارة تأمينها . وهنا قد يتولد التباس في التمييز بين عمل الدولة التي تعقد العقود لشخصها او تعقد عقوداً للصالح العام . فيقال عن الحالة الاولى ان اجراآتها كأجراءات شخص حكمي خاص وفي الثانية كشخص حكمي عام . وفي النهاية تعمل الدولة على كلا الفرضين كشخص حكمي اوجد للصالح العام .

ان الشخصية الحكمية للدولة لا تعني سوى قابليتها كشخص على ان تكون صاحبة حقوق ايجابية وسلبية . وليس من المهم ان تكون هذه الحقوق ناجمة من اعمـــال او وقائع لا يمكن ان توجد لفائدة الافراد . وان كون ملك الدولة مثلا ناشيء من الاستملاك وان الديون التي للدولة ناشئة من الضرائب لا يجيز القول بان الشخصية الحكمية العامة للدولة تتعدى الشخصية المدنية الاعتيادية .

ان الدولة تستطيع الاستملاك او فرض الضرائب ليس بصفتها شخصية حكمية وانما بصفتها سلطة عامة مستهدفة نفع شخص الدولة وهي بذلك تختلف عن كونها شخصاً حكمياً يقوم بواسطة ممثليه القانونيين باعمال البيع والايجار

فمما مر توضحت اعمال الادارة gestion فهي الاعمـال التي يقوم بها رجال الادارة كممثلين قانونيين للاشخاص الادارية سواء كان ذلك من اجل الملك الخاص (الدومين الخاص) المنوط بهم حراسته او من اجل المصالح العمومية المكلفون بها

الدولة كسلطة عمومية ليست شخصاً

ان اعمال السلطة التي يقوم بها رجال الادارة لا تستلزم وجود

شخص حكمي تجري تلك الاعمال . وهذه الفكرة التي كانت مقبولة فيما مضى وجد من يخالفها اليوم . فالبعض من العلماء يعتبرون الدولة كشخص باعتبار ان كلمة الدولة ذاتها وان تعني السلطة العامة فاولو الامر عند اعطائهم الاوامر يكونون قد مارسوا الحقوق الشخصية للدولة . ومن رأي العميد برتلمي ان هذه الفكرة مغلوطة وخطرة ومولدة لتعقيدات لا فائدة فيها ويرى في كونها فكرة خاطئة ان فرض الشخصية لا تكون ذات فائدة الا عندما يراد اظهار الدولة كمحل للحقوق . فالاشخاص وحدهم لهم حقوق وان من الخطأ ان نرى في استعمال السلطة ممارسة للحقوق فاولو الامر لا يمارسون حقوق الدولة انما يمارسون الوظائف التي بمجموعها تؤلف السلطة العامة والسلطة على الرعية ليست حقاً شخصياً droitSubjectif للادارة

ويري في كونها فكرة خطرة ان اعتبار السلطة كممارسة حق يدعو حتما الى انقاص الحرية الطبيعية للافراد لفائدة الحق المفترض للجماعة واذا نظرنا بعكس ذلك الى السلطة كممارسة وظيفة ضرورية لا يكون هناك اغراء بالتجاوز على حريات المواطنين لتزيد دور الحكومة التي تعمل من اجل المجموع

ويرى في كونها مصدر تعقيدات لا فائدة منها انه اذا كان استعمال السلطة هو ممارسة حق فهذا نوع جديد من الحقوق لا يستطيع الافراد حيازته . فالافراد يكونون مالكين ومدينين ودائنين ولكن ليس لبعضهم حق اجبار الاخرين على تقبل التزامات معينة . فالدولة التي لها هذه الحقوق لم تكتسبها من شخصيتها اذا كانت هذه الشخصية ليست الا سوى التشبه فرضياً بشخص طبيعي . ثم ان مجرد اعتبارها كشخص لا يمكن ان يعطيها سوى حقوق الاشخاص . ولتفادي هذه الحقيقة يضيف هؤلاء العلماء الى هذه الفرضية التي تجعل من المجموع كائناً معنويا اي شخصاً

بقولهم ان الدولة هي شخص عام . ولكنهم لو اقتصروا على الاعتراف بخصائص الاشخاص الاعتيادية للدولة تكون فرضية الشخصية مفهومة. الا انه ليس هناك تطبيق ممكن لايضاح اعمال السلطة . اما اذا ارادوا تشميل فرضية الشخصية على اعمال السلطة فيضطرون الى مسخها . فبدلا من قولهم « الدولة كشخص خاص » « والدولة كشخص عام » يكون من الاسهل بكثير القول الدولة كشخص وكسلطة . فاعمال الادارة يقوم بها الموظفون الممثلون القانونيون للدولة كشخص واعمال السلطة يقوم بها الموظفون المنوطة بهم السلطة العامة .

ولاشك ان اتجاه العميد برتمي صحيح من ناحية عدم امكان شخصياً اعطاء شخصيتين للدولة . اذ يؤدي ذلك الى القول ان الدولة بصفتها حكمياً تكون غير مسؤولة عن اعمالها التي تباشرها بصفتها شخصاً عاماً . وهذا لا يعتبر منسجماً منطقياً .

رابعاً - الوظائف العامة

لقد افردنا هذا الموضوع لدراسة نظرية الوظائف العامة لا بمدلولها المقصود في قانون الخدمة المدنيه رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي عرف الموظف في الفقرة الاولى من المادة الثانية منه بقوله (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمية داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) وانما نقصد من هذا الموضوع بيان ما يتعلق باولئك الذين بعد ان قبلوا التعيين في منصب معين في الحكومة اصبحوا يشتركون بصورة مستمرة في ادارة الشيء العمومي . ومن المعلوم ان مناصب الحكومة لا تقتصر على ما يشغله الموظفون الذين عرفتهم الفقرة الانفة الذكر فهناك مناصب يشغلها مستخدمون واخرى تشغل بطريقة الانتخاب وهذه على قسمين منها مأجورة كعضوية مجلس اللواء العام (ومنها مجانية كعضوية

مجالس الادارة فى الالوية والاقضية اوعضوية المجلس البلدي . وعليه فان القصد من تعبير الموظف والوظيفة انما هو بمفهومها الاعم المطلق وهو موضوع دراستنا هذه .

ان المسائل العامة التي تظهر امامنا فى موضوع الوظائف العامة سواء كانت مسائل مبدئية او تطبيقية هى كثيرة جداً وسنعرض المهم منها حسب الترتيب التالي : -

أ - الطبيعة القانونية للوظيفة العمومية .

ب - وضع الموظفين القانونى .

ج - كيفيـــة حماية الاهالي من الموظفين العموميين عند الخطأ او سوء الاستعمال .

د - الى اية درجة تكون الشخصيات الحكمية الادارية مسؤولة عن الاضرار التي تسببها ممارسة الوظائف العمومية .

أ - الطبيعة القانونية للوظيفة العمومية

كان المؤلفون القـــدماء يرون ان فى الوظيفة وضعيـــة تعاقدية فيشبهون عقد الخدمة العامة بانه عقد اجارة اشخاص او عقد وكالة او بعقد سلطة عمومية اي عمل قائم بذاته . اما اكثر المؤلفين المتأخرين وخاصة اسمن Eismen وهوريو Hauriou ودوكى Duguit وجيز Geze فيعتبرون الوظيفة العمومية وضع قانوني ينشأ بعمل سلطة من جانب واحد ، وهناك مؤلفون كالعميد برتلمي يرون ان هاتين النظرتين تشوبهما شائبة الافراط فى التعميم فيقتضى الجمع بينهما مع التفريق اللازم بين الوظائف العمومية حســـب شروطها المعينة . ولذلك فاننا نجملها فيما يلي

(١) نظرية الوضعية المتعاقدية

ان هذه الفكرة وليدة محاولة المؤلفين القدماء تحت (تأثير اسس القانون

المدني) تشبيه موظفي الادارات العمومية بمستخدمي المشاريع الخصوصية الخاضعين لنظام مقاولة العمل (عقد الاشتغال)

وهذه الفكرة تؤدي الى جعل الموظفين اتباعا للادارة مرتبطين بها بروابط قانونية صرفة بينما هم اعضاء مندمجون في المؤسسة الادارية بروابط قانونية ومعنويه معا.

ان اصحاب هذه النظرية يشبهون هذا العقد بعقد اجارة اشخاص او بعقد وكالة ويرى اخرون بأنه عقد من عقود القانون العام او عقد سلطة عمومية. وحيث ان عقد الاجارة وعقد الوكالة يستلزمان وجود علاقة قانونية بين شخصين فعندما يعين موظف وفق القانون لممارسة سلطة فهذه الممارسة تستلزم وجود علاقة قانونية بين شخص الدولة وهذا الموظف رغم ان هذا التعيين المصحوب بتقدير راتب له يجعل ذلك الموظف دائنا لشخص الدولة. ولكن ليس هذا الامر جوهريا. فلنفرض ان الوظيفة مجانية ففي هذه الحالة لانجد عقدا بين الموظف وشخص الدولة. فعضو مجلس ادارة اللواء لايمكن اعتباره متعاقدا مع الدولة وان كان يؤدي وظيفة معينة في القانون. ويورد العميد هوريو في معرض انتقاد هذه النظرية ان توجيه وظيفة عمومية لايمكن ان يشكل عقدا لامن حيث الشكل ولا من حيث الموضوع فمن ناحية الشكل لايوجد الشرط الشكلي والاساسي لكل مقاولة وهو تبادل الموافقة مع تعيين الغرض اذ ان الموظف لايناقش السلطة التي يعود اليها امر تعيينه في جميع مايحيط بالوظيفة من حقوق وواجبات كما هو الشأن عند ابرام عقد من العقود لان كل مايتعلق بالوظيفة قد حددته نصوص القوانين. اما من ناحية الموضوع فلا توجد في التعيين تعهدات متقابلة من الجانبين ليمكن تشكيل الرابطة الضرورية للعقد. ففي القانون المدني يعتبر العقد بمثابة شريعة للمتعاقدين فليس لاحد الطرفين تعديل شروطه بدون ارادة الطرف الثاني اذ

يكتسب كل طرف حقوقا فى العقد ليس للاخر ولا القانون نفسه ان يعدلها لها او يلغيها دون ارادة صاحب الحق المكتسب ولكن ليس للموظف ازاء الحكومة شيء من تلك الحقوق المقررة لطرفى العقد فلا يملك حرية اشتراط شروط خاصة تميزه عن زملائه او شروط مخالفة للقوانين كما ليس له مطالبة الحكومة بعدم المساس بحقوقه التي كانت له وقت التعيين لان حقوق الموظف مستمدة من القانون فللسلطة التي شرعته تعديله . كما انه لا يمكن اعتبار تعيين الموظف كعقد سلطة عمومية (عقد حقوق) على اساس ان كل عقد يفرض فيه وجود شخصين ففى هذه الحالة يكون شخص الدولة طرفا فى كل عملية تعيين موظف . فقد يقال ان موافقة الطرفين هو اساس كل عقد . فموافقة الموظف تكون بقبول الوظيفة وموافقة الدولة تظهر بسلطتها فى تعيينه . وبنتيجة هذا العقد يلتزم الموظف القيام بأعمال تدخل فى اختصاصات الدولة وتلتزم الدولة بتأمين منصب له سواء اكان مجانيا او باجرة ولكن هذه الفكرة تؤول الى الاعتراف ان بين الدولة كشخص حكمي وبين الموظف رابطة حق مدني او الى القول ان الدولة كشخص حكمي له طبيعة خاصة . لكن المفهوم الذي توصلنا اليه عند بحث الشخصية الحكمية لا ينسجم مع هذا الاتجاه اذ يؤدى الى اعتبار شخص فرضى كشخص حقيقي . ولهذا فان عقد مقاولة للصالح العام لا يغير طبيعة هذه المقاولة القانونية وهذا لا يتفق ومدلول عقد سلطة عمومية . وفضلا عن ذلك فالقول بأن الوظيفة العمومية تنجم عن عقد لا تنطبق عليها القواعد الاعتيادية للعقود تؤول الى القول بأن الوظيفة تكون ذات وضعية خاصة قائمة بذاتها .

(٢) نظرية الوضعية القانونية

فاذا استبعدنا فكرة ارتباط الموظفين بدوائرهم كاتباع نتيجة لعدم قبول مبدأ الخضوع لنظام مقاولة العمل واجتناب فكرة عقد السلطة

العمومية (عقد الحقوق العامة) عن الموظف تظهر امامنا فكرة كون الموظف عضواً في جسم الادارة فهو مندمج فيها وحائز على وضع قانوني ومعنوي خاص وهكذا فان وضعيته من الجهة غير المالية تنشأ بحكم القانون لان هذه الوضعية لاتكون بالنسبة للادارة فقط بل وتجاه مجموع المواطنين ايضا بخلاف الحال فى الوضعية التعاقدية حيث تنحصر العلاقات بين الطرفين المتعاقدين فقط .

اما وضعية الموظف فيما يتعلق بحقوقه المالية فتنشأ بواسطة مبادىء المناسبات القانونيه لقاء عمله الذي تستلزم قواعد العدالة مكافأته

(٣) النظرية المتوسطة

يري اصحاب هذه النظرية التفريق بين فئتين من الموظفين تشمل الاولى منهما القائمين بأعمال لاتتضمن مباشرة سلطة من السلطات العموميه كوظائف التدريس ووظائف العمل فى مصلحة من المصالح العمومية ذات الصبغة التجارية فيقررون انهم مرتبطون بالدولة برابطة تعاقدية لاتختلف عن تلك التى تنشأ فى مجال القانون الخاص فالاعمال التي يقتضى القيام بها فى حالة تعيين موظف لشركة سكك حديدية لاتختلف عن الاعمال التى يقام بها عند تعيين موظفين لسكك حديد الدولة كما ان تعيين مهندسين للصناعات او اساتذة لمؤسسات التعليم الحرة يتبع نفس الاساليب التي تجرى فى الدوائر العمومية لامثالهم . اما الفئة الثانية فهى تشمل الموظفين القائمين باعمال السلطة العامة. فلايمكن وصف رابطتهم بأنها تعاقديه لان السلطة العامة لاتكون محل تعاقد . ومرد هذه النظرية ما اسلفناه فى بحث الشخصية الحكمية من ان الدولة لها صفتان مزدوجتان فهي ذات شخصية حكمية فى اعمال الادارة . وفيماسوي ذلك فهي كسلطة . فيصح فى الاولى ان تكون متعاقدة ولايصح ذلك فى الحالة الثانية .

ويؤخذ على هذه النظرية عدم دقتها فى التفريق بين الموظفين . اذ لاشيء يميز بين موظفى السلطة وموظفى الاعمال الادارية gestion . واما كون الدولة ذات شخصية حكمية فى اعمال الادارة وتنزل الى مستوى الافراد فتعقد عقودا ينطبق عليها القانون المدني فلا يقتضى ذلك حتما ان يكون الموظفون المباشرون لهذه العقود فى وضع يختلف عن زملائهم اذ ان الجميع مندمجون فى المؤسسة الادارية ويشتركون ولو بدرجات متفاوتة فى ادارتها ويطبق بحقهم قانون خدمة واحد .

ولكن يمكن التمييز بين الموظفين المعرفين فى قوانين الخدمة والمستخدمين بل ان المستخدمين انفسهم ينقسمون الى مستخدمين لقاء اجرة فى خدمة داخله فى ملاك الدولة الخاص بالمستخدمين فيكونون فى وضع قانونى مماثل لوضع للموظفين فى هذا الصدد ومستخدمين بمقاولات خاصة او لقاء اجور يومية كالعمال . فهؤلاء فقط ينطبق عليهم حكم القانون الخاص استثناء وعليه فلا يبقى امامنا سوى قبول نظرية الوضعية القانونية فى هذا المجال .

وضع للوظفين القانونى

تتعين وضعية الموظفين القانونية بمجموعة القواعد التي توضح حقوق وواجبات الموظفين العموميين ، تلك القواعد التي تنصب على موضوع تداركهم (تعيينهم) وترفيعهم وانضباطهم ورواتبهم ثم تقاعدهم . وتختلف حالة للوظفين ليس بالنسبة الى انواع الخدمة فحسب بل بالنسبة الى ابواب الخدمات الموجودة فى كل نوع . وهذا التنوع الواسع يدعو الى اعطاء الاهمية اللازمة لدراسة وضعية الموظفين دراسة دقيقة .

ان الدول رغم عدم قابليتها للتكيف بسهولة وعدم تحملها أي تقليل فى مدى سلطاتها او زيادة واجباتها فانها سائرة نحو ايجاد احكام

لمحافظة حقوق الموظفين بحيث يشعر كل موظف بثبات مركزه والاطمئنان الى مستقبله ليتيسر له الانصراف التام لخدمة المصلحة العامة بدون ان يشغله أي شاغل عن ذلك اذ ثبت بالتجربة ان أية دولة لم تعمل على هذا الاساس كان المصير خلق جهاز اداري فاسد اذ في حالة عدم تطمين الموظفين لمستقبلهم لا يعدمون ايجاد وسائل اخرى للوصول الى هذه الغاية ولا يخفى ما في ذلك من الاخطار . لقد أدت هذه الملاحظات الى ايجاد قاعدة « الحكام لايعزلون » ثم الى ايجاد قوانين خدمة خاصة لبعض انواع الموظفين فوضع قانون خدمة الضباط في الجيش وقانون الخدمة التعليمية وقانون الخدمة الطبية وقانون الخدمة الهندسية وقانون خدمة ضباط الشرطة تلك القوانين التي عملت على تحسين حال الموظفين في هذه الأنواع من الخدمة . وحيث ان هؤلاء يشكلون قسما من الموظفين فان الحكومة العراقية عملت على تعديل قانون الخدمة المدنية ملاحظة فيه نفس الاسس التي وضعت في تلك القوانين الخاصة لتكييف حالة الموظفين المدنيين الى وضع أفضل .

اساليب التعيين

ان الاسلوب الاساسي لتدارك الموظفين يكون بالتعيين مع ما هنالك من وظائف انتخابية احدثت لالتماس فوائد اشراك الاهالي في ادارة امورهم ولاعطاء الموظفين المنتخبين استقلالا اكثر من جهة والاستفادة من خبرتهم من جهة اخرى . على انه يؤخذ على هذه الطريقة ان الموظف المنتخب لا يكون حيادياً ولذلك لا يؤخذ بهذه الطريقة الا عندما يكون من غير الممكن سلوك طريقة أخرى دون المس بالحرية .

ان مثل هذه الوظائف قليلة في العراق . ففي الادارة وجد من الضروري الاخذ بطريقة الانتخاب في نصب اعضاء المجالس البلدية

والمختارين والاعضاء المنتخبين لمجالس الالوية العامة والمجالس الادارية في الالوية والاقضية .

اما عن التعيين فمن حيث المبدأ يعود حق التعيين لجميع المناصب المدنية والعسكرية للملك حسب الفقرة الثانية من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي العراقي . الا ان هذا المبدأ يجري من حيث التطبيق ضمن القواعد التالية :

١ - ان استعمال هذا الحق يكون بناء على اقتراح الوزير المسؤول.

٢ - يمكن تفويض هذا الحق الى سلطة اخرى بقانون .

٣ - القوانين تعين الشروط المقتضية للتعيين .

٤ - يستطيع القانون دون ان يتجاوز على القانون الاساسي جعل بعض الوظائف انتخابية بعد ان كانت بالتعيين او بالعكس .

الترفيع

تكون الوظائف على الأغلب تابعة لنظام التبعية اي التدرج . وتتضمن الملاكات سلماً للاصناف وفي كل صنف سلم للدرجات . ومع ان الترفيع ليس من حيث المبدأ حقاً للموظف فان ذلك لا ينطبق على الواقع اذ ان نصوص قوانين الخدمة عينت اسساً للترفيع تلتزم الادارات عادة بتطبيقها فتعمل على ترفيع من تتوفر فيه المؤهلات التي تتطلبها مع مضي مدة معينة على اشغال درجته ووجود درجة شاغرة في الملاك تعادل او تفوق الدرجة المراد ترفيعه اليها .

الانضباط

لا يكون الفرد موظفاً الا بمشيئته فعندما يقبل الوظيفة التي توجه اليه يكون قد خضع بنفسه وبارادته للقواعد التي تؤمن تنفيذ الخدمة والضمانات التي تكفل احترام الواجبات التي تتطلبها الوظيفة . ولذلك فالرؤساء الى جانب سلطة الامر الحائزين عليها تكون لهم سلطة زجر من يقصر

فى اتباع قواعد الوظيفة .

ان قوانين انضباط الموظفين لا تعتبر فرعاً للقوانين الجزائية فكل فرد فى الدولة سواء وافق على سلطتهـا او لم يوافق مجبر على اتباع السلطة العمومية . واذا خرج عليها طبقت عليه المواد الخاصة من قوانينها الجزائية . ولكن لا يكون خاضعاً لقوانين الانضباط مالم يكن قد وضع نفسه بارادته فى احدى الوضعيات التى تستلزم تطبيقها بحقه ويتولد من ذلك النتائج التالية :

١ ـ السلطة الانضباطية تزول عند اقصاء الموظف من الخدمة اذ ترتفع عنه صفة الوظيفة بالعزل الذي هو اقصى عقوبة انضباطية .

٢ ـ السلطة الانضباطية يمكن ممارستها بدون تعيين الوقائع التابعة للعقوبة فالرئيس الذي يمارس هذه السلطة هو الذي يقدر الذنب ويقرر العقوبة حسب ضرورات الخدمة . ومع ان قوانين الانضباط عينت الامور التي يجب التجنب منها فيما يتعلق بالوظيفة او التصرف خارج اعمال الوظيفة مما لا يتفق وكرامة المركز الذي يشغله والثقة الموضوعة فيه . الا ان هذه الامور جاءت مطلقة فهي ليست محدودة على غرار ما هو حاصل فى قانون العقوبات ولهذا نجد بعض العلماء يطالبون بأن تمتد القاعدة القانونية المعروفة (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) من نطاق قانون العقوبات الى نطاق القانون الاداري . ومنه قانون الانضباط فيجري تحديد القضايا التي تستوجب المسؤولية تحديداً سابقاً وكذلك تحديد العقوبة لكل مسألة حتى يعرف المرظف مقدماً جزاء اي عمل يقوم به فلا يفاجأ بعقاب لم ينتظره وقت ارتكابه ذلك العمل .

٣ ـ السلطة الانضباطية وان كانت غير مقيدة بأية قاعدة فى فرض العقوبات بالنسبة لانواع المخالفات والقضايا فانها ليست عملا كيفياً

ولكنها ملزمة باتباع قواعد واصول اوجبها القانون فالرئيس وان كانت له الولاية على اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد الموظف التابع له كنتيجة طبيعية لمسؤوليته عن الاعمال التي عهد اليه القيام بها ولكن قد يميل هذا الرئيس الى اساءة استعمال هذه الولاية اما لعداء شخصي او لدوافع سياسية وحزبية او لغير ذلك من اهواء النفس او لعدم تقدير الموضوع المعاقب عليه او لتقدير عقوبته تقديراً غير صحيح لذلك نجد القوانين الانضباطية تضع ضمانات تقي الموظفين من اسراف الرؤساء من استعمال حقوقهم فمن هذه الضمانات ان رئيس الدائرة لا يكون له من السلطة الا توقيع عقوبات بسيطة . اما الشديدة منها فتكون من اختصاص لجان خاصة .

ومع ذلك فان العلماء ومنهم العميد هوريو Hauriou يرون ان تقدم القانون وتطور الافكار سيؤدي حتما الى احلال سلطة القضاء وسلطة المجالس التأديبية (لجان الانضباط ومجلس الانضباط العام) محل سلطة الرؤساء وبذلك تتقرر ضمانات الموظفين وتوضع القيود امام اهواء الرؤساء. ومن هذه الضمانات ايضا ان تكون المجالس التي تنظر في تأديب الموظفين مكونة تكويناً يكفل عدالة قراراتها وذلك باحتوائها على احد كبار الموظفين الذين لهم دراية باعمال الوظيفة واحد رجال القانون ضماناً لحسن تطبيقه ونائب ينتخبه الموظفون من بينهم وبذلك يحصل التعاون بين الرؤساء والمرؤوسين وتكون احكام هذه المجالس اكثر قبولا لدى الموظفين .

مكافأة الموظفين

يكافأ اغلب الموظفين بالرواتب ثم فيما بعد بالتقاعد .

١ - الراتب :

مهما كان اسم التعويض الذى يناله الموظف سواء كان راتباً او اجراً فانه عوض الخدمة او العمل الذي يقدمه للدولة . فالراتب تابع للعمل. على ان بعض الموظفين بالاضافة الى رواتبهم ينالون مخصصات متنوعة كاجور اعمال اضافية يؤدونها خارج اوقات الدوام المقرر للدائرة او اجور يستوفونها من ذوى العلاقة بموجب قوانين وانظمة خاصة وكذلك يمنحون مخصصات محلية بنسبة معينة من الراتب فى الاماكن التي تتطلب ذلك حالتها الاجتماعية والصحية والاقتصادية ان لم يكونوا من سكان تلك الاماكن الدائميين كما يمنحون مخصصات مضربية عند قيامهم بمهام رسمية فى محلات نائية لمدة طويلة كما يستحقون تناول مخصصات سفر ومصروفات نقل لقاء ما يتكبدونه من النفقات الفعلية عند قيامهم بمهمة رسمية او عند نقلهم من محل لآخر او عند تعيينهم او عند فصلهم او عزلهم كما يستحقون مخصصات ايفاد عند ايفادهم الى البلاد الاجنبية للقيام بمهمة من مهام الحكومة او بمهمة اعتيادية تتعلق بدوائرهم او خارج مناطق اشتغالهم . كما ان بعضهم ينالون اكرامية عن العمل الذي يقومون به كموظفى الكمارك عند القبض على اموال مهربة وبعضهم تعطى له مخصصات سكنى او مخصصات للضيافة او مخصصات خاصة كما تعطى للبعض دوراً باجور قليلة .

على انه لا يجوز للموظف اخذ راتبين او اكثر فى وقت واحد الا انه يحق له تناول اجور الخدمات الخاصة كالمحاضرات وغيرها التي يقدمها للحكومة ان لم تتعلق بالوظائف الداخلة فى الملاك وتختلف عن اعماله الاعتيادية الرسمية وواجبات دائرته. كما يستحق مخصصات وكالة عند قيامه وكالة باعباء وظيفة شاغرة ذات مسؤولية اكبر ودرجة اعلى او معادلة الى مسؤولية ودرجة وظيفته الاصلية . ومع ذلك فان وجد

نص قانوني خاص لمصلحة عامة على امكان الاستعانة بالموظفين فيجوز لهؤلاء استيفاء راتب عنها بالاضافة لرواتبهم .

٢ ـ التقاعد

يقال بعضاً ان التقاعد انما هو اعادة ما استقطع من رواتب الموظف من انتهاء خدمته الا ان هذا الرأي غير صحيح لانه اذا كان التقاعد راتباً مؤجلا لوجب دفعه بكامله الى المتقاعد او ورثته وبعد دفع ما استقطع لايبقى لهم اي حق بينما نجد المتقاعدين الصغار اي الذين رواتبهم ضئيلة ويحالون للتقاعد في سن مبكرة يقبضون في اغلب الاحيان اكثر مما دفعوه والمتقاعدون الكبار يقبضون اقل مما قطع منهم في اثناء الخدمة .

ان اعطاء التقاعد بدأ على اساس منحه يمنحها ملوك اوربا الى الموظفين وليس لهؤلاء الحق في طلبه ثم تطور الى صناديق توفير ثم وضعت قواعد التقاعد بشكل لم يكن ليفي بالمرام ثم اخذ في التطور حتى صار يؤمن مستقبل الموظف .

لقد وضعت في العراق عدة قوانين لتأمين هذه الغاية فهناك قانون تقاعد مدني يشمل حكمه الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية وقوانين الخدمة الاخرى المماثلة وقانون تقاعد عسكري يشمل موظفي الخدمة العسكرية ونظراً لعدم شمول القانون الاول لبعض اصناف الموظفين ممن لا يدخلون ضمن مدلول الموظف الذي يقصده فقد وضعت عدة قوانين لايجاد صناديق احتياط لبعض هؤلاء كصناديق الاحتياط للسكك الحديدية وللميناء والمؤسسات البلدية ونرجو ان يتم تشريع موحد يعم جميع من تستخدمه الحكومة ليكون ضماناً لهم في شيخوختهم وعجزهم بعد ان يبذلوا كل قوتهم وشبابهم في الخدمة العامة لقاء اجر محدود لانهم في وضع مساو لمن تشملهم قوانين التقاعد الموضوعة البحث .

ج - حماية الاهالي من سوء استعمال الموظفين سلطتهم

لما كانت وظيفة الادارة القيام بما تقتضيه المصالح العامة بتنفيذ القوانين والسهر على شؤون الجمهور . وحيث ان كل ذلك قد يؤدي الى احتكاك مصالح الافراد بمصالح الادارة وتضرر الافراد بفعل القائمين بهذه الوظيفة نتيجة خطأ او سوء استعمال فقد اقتضى وضع قواعد تحمي الاهالي وذلك بتوجيه المسؤولية للموظفين القائمين بذلك او الى دوائرهم. وبالرجوع الى دراسة هذه المسؤولية نجد انها تستوجب التفريق او التمييز بين الموظفين المرؤوسين وبين الوزراء وكذلك التمييز بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية للطرفين وهذا ما سنوضحه فيما يلي : -

١ - مسؤولية الموظفين (عدا الوزراء)

(أ) المسؤولية الجزائية

ان قانون اصول المحاكمات الجزائية قد منع في المادة ١٤٤ منه المحاكم من النظر في اية جريمة يرتكبها موظف عمومي منشوراً اسمه في الجريدة الرسمية (كبار الموظفين) بدون اذن من وزير العدلية او المحكمة او الهيئة الخاضع لها ذلك الموظف . الا ان تطور قوانين الخدمة قد عدل احكام هذه المادة فيما يتعلق بالموظفين . فقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ٣٦ قد جعل في المادة ٣٧ الموظف تابعاً للمحاكم مباشرة عن جرائمه غير الناشئة من وظيفته ولا مرتكبة بصفته الرسمية وكلما يطلبه في هذه الحالة يقتصر على اخبار السلطة المرتبط بها ذلك الموظف فقط وللسلطة المختصة ان تسحب يده اذا رأت ذلك واذا حصل اختلاف فيما اذا كانت الجريمة ناشئة عن وظيفته او مرتكبة بصفته الرسمية فيعود البت فيه الى الوزير المختص .

وكذلك الحال في الجرائم الشخصية التي يرتكبها ضباط الشرطة

وافرادها حسب قانون خدمة الشرطة اما الحكام والقضاة فتجري التعقيبات القانونية ضدهم في الجنايات المشهودة ويخبر وزير العدلية بالامر. اما غير المشهود من الجرائم الشخصية فينبغي استحصال اذن الوزير المذكور. اما جرائم العسكريين فان المحاكم المدنية هي المختصة بمحاكمتهم بعد حصول الموافقة من الجهة العسكرية المختصة الا في المناطق التي تعلن فيها احكام عرفية او في حالة الخدمة الفعلية ان لم يوجد في محلها محكمة عامة او قررت المحكمة المدنية اجراء المحاكمة امام المحاكم العسكرية.

وفيما عدا ذلك من الجرائم الناشئة من الوظيفة او بسببها او مرتكبة بصفة رسمية فيقتضي حصول الاذن من الجهة المختصة. وهذه الجهة بالنسبة للموظفين المدنيين الوزير ولجنة الانضباط ومجلس الانضباط العام بمقتضى الفقرة (ب) من المادة ٢٥ من قانون انضباط موظفي الدولة وبالنسبة للشرطة لجنة خاصة ان كان المتهم من الضباط او المفوضين ومن مدير الشرطة ان كان من الافراد. على ان هذا لا يمنع من القيام بالتحقيق ضدهم. اما بالنسبة الى الحكام والقضاة فيقتضي لمحاكمتهم صدور امر من وزير العدلية مستنداً الى قرار لجنة الحكام وذلك عدا حكام محكمة التمييز حيث يصدر القرار بوجوب المحاكمة او عدمها من مجلس الوزراء وتجري محاكمتهم امام المحكمة العليا

اما العسكريون فيحاكمون عن الجرائم الناشئة عن قيامهم بواجباتهم العسكرية وعن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري ضد الحق العام او ضد احد العسكريين وعن الجرائم المنصوص عليها في القوانين العقابية المرعية عدا قانون العقوبات العسكري والمقترفة ضد عسكري آخر سواء كانت متعلقة بالوظيفة او بغيرها فيحاكمون امام محاكم عسكرية الا في الحالة الاخيرة اي في حالة انطباق القوانين العقابية المرعية عدا قانون العقوبات العسكري على الجريمة فللمحكمة العسكرية او

السلطات العسكرية ايداعها الى المحاكم المدنية للبت فيها .

(ب) المسؤولية المدنية

هل يستطيع الافراد الذين تصيبهم الاضرار من جراء اعمال الموظفين اتخاذ اجراءآت لاقامة الدعوى بالتعويض ؟

لا يوجد نص عام يمنع ذلك فكل الاضرار التي تنجم من افعال تستوجب مسؤولية الموظف جزائياً يمكن للمتضرر منها ان يطلب من محكمة الجزاء التي تنظر فى الدعوى الجزائية الحكم له بتعويض عما اصابه من ضرر كما يمكنه طلب ذلك بدعوى مدنية فى المحكمة الحقوقية المختصة.

وكذلك يمكن للافراد مطالبة الموظف بتعويض فى المحاكم الحقوقية عما سبب لهم من الاضرار وان لم تكن ناشئة عن جريمة . ولا يحتاج ذلك الى اذن من الجهة المختصة كما هو الحال فى الدعاوى الجزائية . وهذا الامر يكون مطلقاً ان كان الضرر قد وقع من الموظف بصفته الشخصية اما اذا كان بصفته موظفاً ونشأ الضرر عن تطبيقه القوانين فيراجع بشأنها المحاكم ما لم يرد نص خاص يمنع المحاكم من سماع الدعوى او يعين الجهة التى ينبغي مراجعتها لرفع الضرر فقانون ضريبة الارض رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ نص فى مادته السادسة بأن المحاكم ممنوعة عن سماع الدعاوى التي تقام على وزير المالية والسلطات المالية والادارية والهيئات الاخرى المنصوص عليها فى هذا القانون الناشئة من تنفيذ احكامه وللمكلف والسلطات المالية مراجعة ديوان ضريبة الارض المؤلف وفق قانون ضريبة الارض فيما يخص المدعيات التي تتضمن حصول اغلاط او مخالفات فى تطبيق احكام هذا القانون . كما نجد ان قانون ضريبة الدخل رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩ وتعديله قد جعل للفرد حق الاعتراض على التقدير لدى السلطة المالية . وانما لم

يتفق معها على المقدار الممكن تقديره فله ان يستأنف التقدير لدى لجنة التدقيق العامة ويكون قرارها نهائياً فيما يتعلق بمقدار التقدير والرديات والدخل التابع للضريبة او اي امر آخر من هذا القبيل وللشخص المقدرة عليه الضريبة ان يطلب من السلطة المالية احالة اية مسألة قانونية ناجمة من قرار لجنة التدقيق العامة الى محكمة التمييز لتبت فيها وان رفضت السلطة المالية ذلك خلال ٢١ يوماً من تاريخ استلامها قرار لجنة التدقيق فللشخص رفع المسألة الى محكمة التمييز خلال ٣٠ يوماً من تاريخ اخطاره بذلك الرفض على ان يكون موثقاً بالتأمينات القانونية.

وحتى في مجال امكان اقامة الدعوى على الموظف بالاضافة لوظيفته يجب ان نؤكد عدم امكان صدور حكم بالتعويض مالم يثبت عدم القيام بما تقتضيه المصلحة من عناية لمنع وقوع الاضرار ان كان القيام بهذه العناية يمنع وقوع الضرر وذلك بموجب المادة الخامسة من قانون ذيل قانون اصول المحاكمات الحقوقية (الضمانات) رقم ٥٤ لسنة ١٩٤٣ .

(ج) الجهة التي تدفع التعويضات

عند قيام الموظف باضرار الاهالي بصفته الشخصية سواء كان ذلك نتيجة لارتكاب جريمة او بدونها فانه مسؤول شخصياً عن دفع التعويض .

اما في حالة اضرار الاهالي بفعل ناشيء من الوظيفة او بسببها او بفعل الموظف بصفته الرسمية فان المسؤولية عن دفع التعويض توجه الى الحكومة ومؤسساتها العامة على ان يكون لها حق الرجوع على الموظف الذي احدث الضرر بما سامته من ضمان وذلك وفقاً للمادة الخامسة من قانون ذيل قانون اصول المحاكمات الحقوقية . على ان دعوى الضمان لا تسمع بعد مضي سنة اعتباراً من علم الطرف المتضرر بالضرر وفاعله ولا تسمع مطلقاً بعد مضي خمس سنوات اعتباراً من وقوع الفعل الموجب للضرر .

وهنا يجدر بنا ان نبين احكام القانون المدني الذي سيجري تنفيذه فيما يتعلق بمسؤولية الموظفين المدنيين .

لقد نصت المادة ٢١٥ من القانون المدني على ما يلي :-

١ - يضاف الفعل للفاعل لا الآمر ما لم يكن مجبراً على ان الاجبار المقيد في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجيء وحده .

٢ - ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لامر صدر اليه من رئيسه متى كانت اطاعة هذا الامر واجبة عليه او يعتقد انها واجبة . وعلى من احدث الضرر ان يثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه بان يقيم الدليل على انه راعى في ذلك جانب الحيطة وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة

(٢) مسؤولية الوزراء

مسؤولية الوزراء سياسية وجزائية ومدنية . ولما كانت المسؤولية السياسية من مواضيع الحقوق الدستورية فان بحثنا سيقتصر على المسؤوليتين الآخرين :-

(آ) المسؤولية الجزائية - تؤلف المحكمة العليا لمحاكمة الوزراء عند اتهامهم بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة والجهة المختصة في اصدار قرار الاتهام هو مجلس النواب على ان يكون هذا القرار باكثرية ثلثي آراء الاعضاء الحاضرين في كل قضية على حدة . وتؤلف المحكمة العليا من ثمانية اعضاء عدا الرئيس ينتخبه مجلس الاعيان اربعة من بين اعضائه واربعة من حكام محكمة التمييز او غيرهم من كبار الحكام . وتنعقد برآسة رئيس مجلس الاعيان واذا لم يتمكن الرئيس من الحضور يترأس جلسة المحكمة نائبه . ويجب ان تحسم الدعاوى التي تنظر فيها

المحكمة العليا وفقاً للقانون ولاتقرر ادانة للمتهم الا باكثرية ثلثي المحكمة وقراراتها قطعية . والوزراء الذين يتهمهم مجلس النواب ينحون عن العمل ولا تمنع الاستقالة من اتخاذ التعقيبات القانونية بحقهم .

اما اذا ارتكب الوزير جريمة غير سياسية ولا تتعلق بوظائفه العامة فلا يوجد فى القوانين ما يمنحه اية صيانة اوامتياز . فيحاكم امام المحاكم وفقاً للاصول الا اذا كان عضواً فى احد مجلسى الامة اثناء الاجتماع . فعند ذلك لا يوقف ولا يحاكم مالم يصدر من المجلس الذي ينتسب اليه قرار بالاكثرية بوجود الاسباب الكافية لاتهامه او مالم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة . اما اذا لم يكن المجلس مجتمعاً واوقف الوزير بصفته عضواً فى المجلس فعلى الحكومة ان تعلم المجلس بذلك عند اجتماعه مع الايضاحات وبيان الاسباب .

(ب) مسؤولية الوزراء المدنية تجاه الافراد

فى فرنسا لا يمكن اجراء تعقيب ضد الوزير قبل صدور قرار من المجلس النيابى ولا يكون الوزير مسؤولا الا عن خطأه الشخصى وفى هذه الحالة تكون الدعوى من اختصاص المحاكم ولكن اذا رأت ان الواقعة هى عمل اداري بحت وانها لا تشكل سوى خطأ فى أداء خدمة فتقرر انها خارجة عن صلاحيتها .

اما فى العراق فينطبق على الوزراء باعتبارهم رؤساء ادارة من القواعد المدنية ما ينطبق على الموظفين الاخرين مما سبق بيانه .

(٣) مسؤولية الادارات عن اضرار الخدمات العامة

ان تطبيق ما تستلزمه الخدمات العامة يمكن ان يؤدي الى اضرار الاهالي وقد يكون هذا نتيجة خطأ المحاكم الجزائية او المدنية او رؤساء

الحوائر كما عكن ان يكون نتيجة تجاوز الادارة على املاك شخص بجعلها طريقاً عاماً او نتيجة التقليل من قيمتها بنصب اعمدة تلغرافية او بواسطة ارتفاقات عسكرية كاستحكامات او معسكرات واخيراً عكن ان تسبب الاعمال الادارية بنتيجة القضاء والقدر جرحاً او موتاً لاحد الاشخاص .

ان اسس العدالة تستوجب تعويض هذه الاضرار مهما كان سبب الضرر فليس من العدل ان يتحمل الفرد الضرر الذي يصيبه من جراء عمل اداري للصالح العام وقد وضعت احكام قانونية لهذه النظرية فى كثيرمن الممالك فى الوقت الحاضر. امافى العراق فان قانون ذيل قانوناصول المحاكمات الحقوقية (الضمانات) قد حدد مسؤولية الحكومة ومؤسساتها عن الاضرار التي يحدثها مستخدموها ضمن ما هو منصوص فى المادة الخامسة منه والتي سبق بيانها . كما ان القانون المدنى الذي سيجري تطبيقه بعدئذ قد نص فى المادة ٢١٩ منه على مايلي :

١ - الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التى تقوم بخدمة عامة وكل شخص يشغل احدى المؤسسات الصناعية او التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم اذا كان الضرر ناشئاً عن تعد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم .

٢ - ويستطيع المخدوم ان يتخلص من المسؤولية اذا ثبت انه بذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر او ان الضرر كان لابد واقعاً حتى لو بذل هذه العناية .

ونصت المادة ٢٢٠ منه على ما يلى :-

للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه .

اما عن اخذ اموال الافراد لاغراض المنفعة العامة فيكون بموجب

قانون استملاك الاموال غير المنقولة. على ان هذه القواعد بشكلها الحالي لا تعتبر وافية. ونرجو ان يسير تشريعنا نحو الاعتراف بتعويض ضحايا العدالة وتعويض المتضررين من اعمال الادارة ولو كان بنتيجة قضاء وقدر لم يكن باستطاعة الادارة منعه مما يجعلها اكثر انسانية في علاقاتها مع الافراد.



الفصل الثاني

الهيئات الادارية

١ - نظم الادارة

ادارة المرافق العامة مودعة الى رئيس الدولة وهو يمارسها بواسطة الوزراء الذين يستعينون بوكلاء عنهم مخولين ممارسـة سلطاتهم الادارية ضمن احد نظامين هما المركزية الادارية Centralisation او اللامركزية الادارية Decentralisation ففي المركزية الادارية تضطلع الحكومة المركزية وحدها بادارة جميع المرافق . وان رؤساء الوحدات الادارية يعملون تحت اشرافها المباشر . اما في الحكومات التي اخذت بنظام اللامركزية الادارية (الادارة المحلية) فالحكومة تقتصر على ادارة المرافق الاساسية للمملكة وتترك ادارة المرافق المحلية الى سلطات اخرى مع احتفاظها بحق الرقابة عليها . ومع ما يبدو من ان هذين النظامين متعارضان فالواقع انهما ليسا كذلك فالمركزية المطلقة وان كان يمكن تصورها نظريا الا انه ليس من الممكن ان نرى لهـا وجوداً حقيقياً في اي مكان . ذلك لان الدولة بدون تقسيمات محلية لا يمكن ان تكون الا في المخيلة كما ان المنطق لا ينسجم مع القول بوجود دولة يسودها نظام لا مركزي كامل لان هذا يعني وجود دولة تكون فيها جميع الصلاحيات الادارية بيد الهيئات المحلية بحيث تنعـدم كل سلطة من القوة المركزية وهذا يؤول الى القول بان الهيئات التي تكون لامركزيتها كاملة قد قطعت كل علاقة بالمركز (وهو الاصل) وبهذا لا تعود داخلة

ضمن دولة اذ تصبح دولا عديدة وهذا غير موجود في واقع الحال وعليه لا يمكن للامركزية ان تكون كاملة ابدا والا فانها تكون قد ازالت نفسها من الوجود واحلت محلها شكلا آخر من التنظيم السياسي الا وهو الفيدرالية . ولذلك فان هذين النظامين قد اخذا في التعاون والسير جنباً الى جنب في ادارة الممالك نظرا لمتطلبات هذا العصر .

نظام المركزية الادارية

لمحة تاريخية

اذا كان المؤلفون عند بحثهم هذا الموضوع يتناولون كيفية تطور هذا النظام في اوربا وقيامه على انقاض الاقطاعيات بعد ان عملت عوامل اجتماعية واقتصادية على توحيد كل مملكة فيها فقد وجدنا من اللازم ان نستعرض بشكل موجز تطور النظام الاداري في العراق وكيفية وصوله الى مرحلته الحالية من التنظيم ليكون البحث شاملا تلك التقدمات التاريخية واثرها في هذا المضمار .

لقد اقام الاسلام تلك الامبراطورية العربية ولكن العباسيين الذين قبضوا على ناصية الحكم قد نقلوا مركز هذه الامبراطوية الى العراق بتأسيس دولتهم فيه سنة ٧٥٠م واعادوا له مرة اخرى مركزه القديم فوصل الى درجة من المجد والرفعة لم يشهده العالم من قبل وقد استندت دولتهم الى حسن التنظيم الاداري ولكن الامر آل الى الارتباك بعد أن عملت في هذه الدولة عوامل الفساد وتدخل الاجانب في شؤونها مما ادى الى ان يطمع هولاكو حفيد جنكيز خان في الاستيلاء عليها فجرد حملة عظيمة قصد بها بغداد فوصلها سنة ١٢٥٨م فلم تصمد امامه فدخلتها جيوشه الفاتكة واعملت فيها السيف والتدمير واعقب ذلك فترة من الزمن طويلة

كان الحكم فيها مناوبة بين التتر والفرس فاصاب العراق الاضطراب والاختلال اللذين داما حتي سنة ١٥٣٤ م عندما احتل بغداد السلطان سليمان القانونى بعد انتصاره على الجيش الايرانى . فعمل على تطبيق النظم الادارية العثمانية تلك النظم التى قسمت اراضى الدولة العثمانية فى اوائل تأسيسها الى سناجق (الوية) اودعت ادارتها الى بيكات السناجق الذين اطلق عليهم عنوان (ميرلوا) والى اقضية يدير كل منها (سوباشى) وقد ازداد عدد السناجق حيث احدث كثير منها بنتيجة توسع المملكة وانيطت ادارتها الى الامراء الذين ابلوا بلاء حسناً فى حروب الفتح فتشكلت من كل مجموعة من السناجق (أيالة) تحت ادارة (بكلر بكى) . على ان الادارة المدنية فى ذلك الحين لم تكن منفصلة عن الادارة العسكرية ولذلك كان الميرلوا والسوباشى يضطلعان فى زمن السلم بالادارة المدنية واذا نشبت الحرب اشتركا فيها مع قوات الالوية والاقضية الموجودة تحت ادارتهما. فاصبحت بغداد بعد احتلالها ايالة من ايالات المملكة العثمانية تشمل منطقة الموصل والبصرة وقسمت الى سبعة عشر سنجقاً اقطع منها سبعة سناجق الى قواد السلطان وهكذا كانت الادارة القديمة فى هذه الدولة تنطبق على احتياجات ومتطلبات زمانها . فساعدت على توسعها وتقدمها فى ذلك الحين .

ولكن هذه التشكيلات اصبحت عائقا فى سبيل حسن ادارة المملكة بعد زوال الاحوال التي اوجدتها ونشوء ظروف لا تلائمها فسببت انتشار الفساد الذي جر المصائب والويلات علي تلك الدولة .

وفى الوقت الذى كانت فيه الادارة العمومية للايالات تجري على هذه الصورة فى قلب المملكة العثمانية كانت بعض الاحتياجات الوضعيـــة والاحوال السياسية تتطلب ادارة اخرى فى المناطق البعيدة فادرت بصورة استثنائية . وهذه الادارة الاستثنائية شملت العراق ومصر واليمن والحسا

وطرابلس الغرب وتونس والجزائر والاقاليم النائيـــة الاخرى كالقريم واولاح وبغدان وغير ذلك. ودامت ادارة الايالات ماعدا الاقسام التي كانت تجري ادارتها بصورة استثنائية - حتى سنة ١٨٦٥م حيث الغي اصول ادارة الايالات بنظام الولايات الذي وضع فى ذلك التأريخ .

وقسمت الدولة العثمانيـة بموجب هذا النظام الى ولايات والولاية الى سناجق والسناجق الى اقضية والاقضية الى نواح وادخلت الى جانب هذا النظام المركزي تشكيلات الادارة المحلية التي اشركت الاهالي فى ادارة المصالح المحلية وذلك بواسطة مجالس منتخبة ثم حددت صلاحيـات الولاة حيث الزموا بالاستئذان من المركز حتى فى شؤون التفرعات الادارية بعد ان كانت يدهم مطلقـة فى نظـام الايالات القديم فى شتى شؤون المناطق الواقعة تحت ادارتهم اذ لم يعد فى الامكان السماح باستمرار ذلك الوضع الذى كان يعتبر سبباً اساسياً لاختلال الاوضاع ومغايراً لقاعدة تفريق الوظائف التي قبلها النظام الجديد الا ان هذا النظام لم يطبق فى العراق الا بعد ان ولى مدحت باشـــا ولاية بغداد من ١٨٦٩ م الى ١٨٧٢ م فكان اول عمل قام به هو الاعلان عن عزمه على تطبيق نظام الولاية ذلك النظام الذى سبق ان اخذ به فى ادارة ايالة الدانوب التي كانت قد انيطت به فشرع فى ادخال الترتيبات الادارية التي عاشت وحافظت على وضعها دون ان يطرأ عليها تغيير يذكر حتى نشوب الحرب العالمية الاولى . لقد طبق مدحت باشا النظام الاداري العثمانى الجديد بكامله ولاول مرة دخل سلك الادارة عدد كبير من الموظفين العثمانيين وحلوا محل اشباه الاميين من البشوات والاغوات ووضع لكل وحده اداريه ملاك ثابت للموظفين وثبت واجباتهم . وقد كان العراق العثمانى فى مرحلته الاخيرة محدودا بسنجق دير الزور الذي لم يكن تابعاً لأية ولاية وبولاية ديار بكر بسنجقها المركزي وسنجق ارغانه وماردين وبالدولة

الايرانية من الشرق وكان مؤلفا من ثلاث ولايات وهي :-

١- ولاية الموصل .

كانت للموصل لواء فى سنة ١٨٥٠ فاصبحت ولاية فى ١٨٧٩ وجعلت كركوك والسليمانية سنجقين تابعين لها ولذلك اصبحت هذه الولاية تتألف من سنجق المركز المؤلف من اقضية دهوك وعمادية وسنجار وعقره وسنجق كركوك المؤلف من اقضية اربيل ورانية وراوندوز وكويسنجق وكفري وسنجق السليمانية المؤلف من اقضية بازيان وحلبجه وشهربازار ومارگه

٢- ولاية بغداد

كانت هذه الولاية تحتوي على ثلاثة سناجق وهى سنجق المركز المؤلف من اقضية عانه والرمادي وسامراء والكاظمية والعزيزية والكوت وخانقين وبعقوبة ومندلي وبدره وسنجق الديوانية الذي كان مركزه فى الحلة ثم نقل الى الديوانية المؤلف من اقضية الحلة والسماوة والشامية وسنجق كربلاء المؤلف من اقضية الهندية والنجف والرزازه .

٣- ولاية البصرة .

جعلت هذه الولاية عند بدء تطبيق النظام الجديد لواء تابعاً لبغداد ولكنها اصبحت ولاية فى سنة ١٨٧٥ ثم عادت لواء ثم ولاية مرة اخرى فى ١٨٨٤م وكانت تحتوي على سنجق العمارة المؤلف من اقضية دويريج والزبير وقلعة صالح وسنجق البصرة المؤلف من اقضية الفاو والقورنة والكويت وسنجق المنتفك المؤلف من اقضية الناصرية والشطره وسوق الشيوخ والحي .

لم يكن النظام المركزى فى الدولة العثمانية مركزيا بالدرجة التي بلغها فى الدول الأوربية التي اخذ عنها ذلك النظام والتي تقدمت الدولة العثمانية بمراحل فى السياسة والاقتصاد والاجتماع ذلك لأن نظام المركزية الادارية لا يمكن ان يكون راسخ البنيان الا فى الممالك التي تخطت الادوار الاقطاعية

وقضت على آخر اسباب التجزأة والانقسام وحققت الوحدة القومية التي لا يمكن ان يعيش النظام المركزي الا بتحققها. ومع ذلك فقد اخذت به الدولة العثمانية وشرعت فى تطبيقه منذ دور التنظيمات وان كانت سيطرته وقوته تأخذ بالتناقص بنسبة تباعد اجزاء الامبرطورية عن مركز العاصمة وهذا امر طبيعي فى امبراطورية مترامية الاطراف لم تتخلص من النظام الاقطاعى الذي يسود فيه مبدأ الولاء الشخصى لرئيس الاقطاع وليس لحكومة البلاد المتمثلة فى رئيس الدولة حيث لا يكون فى النظام الاقطاعى المجال الملائم لنمو الشعور القومى الموحد .

والعراق سواء اكان بصفته جزء من الدولة العثمانية او بصفته قائما بذاته لم يوجد فيه فى ذلك العهد نظام مركزي ولقد جرت محاولات فى المراحل الاخيرة منه لتطبيق النظام المركزي فيه وقد تم ذلك من الناحية الرسمية النظامية الا ان التباين الذي كان سائدا بين جميع مناطقه من حيث اوضاعه الاجتماعية والاقتصادية وفقدان التضامن بين الحاكمين والمحكومين جعل تلك المحاولات لا تخرج عن النطاق النظري وهذا ما كانت عليه الادارة عندما اعلنت الحرب العالمية الاولى سنة ١٩١٤م التى اشتركت فيها الدولة العثمانية ضد الحلفاء حيث ساق الانكليز جيشاً لاحتلال البصرة فاحتلوها ولم يجدوا اثراً للادارة المدنية العثمانية اذ كان الموظفون قد تركوا البلدة كبارهم وصغارهم آخذين معهم السجلات وقد اعقب انسحاب هيئة الادارة نهب السراى واتلاف قسم من الباقي من الاوراق وتكدس القسم الآخر اكواما فى ساحة السراي ومع ذلك فقد استطاعت سلطات الاحتلال ان تستخلص بعض الشيء منها اذ أمكن موظفو الواردات مثلاً جمع بعض القيود المفيدة لكن فقدان السجلات كان عقبة كأداء فى سبيل تنظيم الامور مدة طويله من الزمن بالاضافة الى احجام الناس عن قبول الوظائف الا قليلا منهم فاضطرت

ادارة الاحتلال الى جلب الشرطة من الهندلمحافظة الامن والنظام .

وباحتلال الناصرية اصبحت ولاية البصرة برمتها فى يد الانكليز . فكان لزاما عليها ايجاد ادارة تحل محل الادارة السابقة التي تلاشت ولم يبق احد من موظفيها ولاشيء من سجلاتها وقيودها فاودع أمر ايجادذلك الى السيربرسي كوكس وكانت اولى الدوائر التى نالت الاهتمام هى دوائر الشرطة والحاكميات العسكرية الملقى على عاتقها امر القانون فاوجدت تشكيلات الشبانة (الشرطة) من الاهلين وانتشرت تدريجياً الى مختلف السناجق (الوية) داخل الولاية فاصبحت قوة فعالة فى تامين استتباب الامن فى الطريق ثم بدأ بتنظيم العدلية وظهرت مسألة ما اذا كان يجب الاخذ بالقانون التركى ام لا وحيث ان الدولة العثمانية لم تكن موقعة على اتفاقية لاهاي لسنة ١٩٠٧ التي الحقت بها الانظمة المتعلقة بادارة الاراضى الاراضى المحتلة فقد اخذ بالعرف الدولي الذي يقضي بتطبيق القانون الموجود فى الاراضي المحتلة وذلك بقدر الامكان مالم يأمر القائد العام بخلاف ذلك . ثم وضعت قوانين موقعية يستند الى القانونين الهندي والعثمانى ثم جرى تنظيم دائرة الواردات . اما تاريخ بدء تكوين الادارة فكان سنة ١٩١٧ اذ اصبحت الحاجة من جانب الاهالي ملحة لتأسيس ادارة مدنية الى جانب متطلبات الجهة العسكرية وبالرغم من احتلال بغداد فى شهر آذار من السنة المذكورة لم يطرأ تقدم محسوس من هذه الناحية ولكن مع ذلك طرأت تغيرات كثيرة خارج مدينة البصرة فى سناجق القورنة والعمارة خلال تلك السنة فقد قبلت العشائر النظام الجديد كامر واقع بعد سقوط بغداد وانشأت النواحى على غرار النظام العثمانى وعين لادارتها فى الغالب رؤساء عشائر وكان واجبهم تسوية المنازعات الطفيفة او المنازعات الهامة التي تحال اليهم منفرداً او مجتمعاً مع مدراء آخرين واحضار العمال لكرى الاقنية وانشاء الطرق وجباية الضرائب ومحافظة الامن على ان هذا النظام كان

يحتاج الى دقة وسهر دائم اذ ان بعض الشيوخ استغلوا مركزهم هذا فى تعقيب عداوات عائلية قديمة وكانت تنقص بعضهم المقدرة الادارية ولذلك بدا اتجاه جديد فى العمل على تعيين موظفين عراقيين فى شعب ام البعرور وابو صخير وهور الدخن والشخاب والفماس وكان ذلك فى عام ١٩١٨ حيث ظهر لدى السلطات المحتلة اتجاهان فى طريقة تعيين شكل الادارة المقبلة للعراق فاولهما كان يتوخى تقوية سلطة رؤساء العشائر مع بعض التحفظات المناسبة وابقائهم كوكلاء وممثلين رسميين للحكومة ضمن المناطق العائدة لهم وثانيهما يهدف الى شكل بوروقراطي للادارة كما هو الحال فى تركية ومصر وما ينجر الى رقابة مباشرة من قبل حكومة مركزية واحلال وحدات عشائرية فرعية صغيرة محل مجموعة الوحدات العشائرية الكبرى القوية كمقدمة للملكية الفردية فى الاراضى بدلا من الملكية المشتركة . على انه كان من المتفق عليه معاملة العشائر الرحالة بواسطة الرؤساء المختارين من قبلها .

لقد طبق الاتجاه الاول فى ولاية البصرة فعلا اما الاتجاه الثانى فكان على الاغلب يطبق فى ولاية بغداد وقد بوشر بتعيين حكام سياسيين فى هذه السنة .

وفى ١٩٢٠ اودع امر الادارة المدنيـــة الى القائد العام لجيش الاحتلال وتحت اشراف هذا كان الحاكم الملكى العام يمارس الرقابة العامة ويقدم تقاريره بشأن القضايا الادارية والمالية الى وزارة الهنـــد بواسطة القائد العام كما يتلقى بواسطته ايضاً التعليمات من الحكومة البريطانية حول جميع الشؤون عدا العسكرية منها وكان المقر العام للادارة المدنية يتألف من الحاكم الملكى العام ومعاونين له مع معاون شخصى واحد اما المملكة العراقية فكانت قد قسمت الى ١٥ قسماً يدير كل قسم منها حاكم سياسى وكانت هذه الاقسام تتفرع الى ٤٠ منطقة يدير كلا منها معاون

حاكم سياسي بريطانى او نائب معاون حاكم سياسى فى بعض الاحيان وكان هؤلاء اما عراقيين او ايرانيين او هنود .

وفى نيسان ١٩٢٠ عندما اضطلعت الحكومة البريطانية باعباء الانتداب كانت البلاد وهى تحت الاحتلال البريطانى تغلي بالثورات التي كانت تقاوم سلطات الاحتلال التى كانت تسعى فى اخماد الثورات بصرف النظر عن الاراء التي كانت ينبغي الاخذ بها لتعيين شكل الحكومة ومدى علاقاتها بالحكومة البريطانية وعصبة الامم التى خولتها حق الانتداب. ولذلك رأت الحكومة البريطانية بعد اخذ رأي السير برسي كوكس بصفته المندوب السامى الاول للعراق انشاء دولة عراقية مستقلة موقتة تطبيقاً لما اشار اليه ميثاق عصبة الامم ولم تكن هذه بالمهمة السهلة لان كثيراً من المناطق كانت لاتزال مضطربة وكانت فى بغداد قلب العراق قد قامت معارضة هائلة لصك الانتداب ومع ذلك فقد تمكن المندوب السامى من تأليف مجلس دولة موقت برئاسة سماحة السيد عبدالرحمن نقيب اشراف بغداد وكان هذا المجلس يحتوى عدا رئيسه على ثمانية وزراء للداخلية والمالية والعدلية والدفاع والاشغال والمعارف والصحة والتجارة والاوقاف وتسعة وزراء بلا وزارة . وكان ذلك ببيان اصدره المندوب السامى فى ٢١/١١/١٩٢٠ حيث اصبح المجلس بموجبه مسؤولا عن تسيير دفة الحكومة تحت اشراف المندوب السامى باستثناء العلاقات الخارجية والشؤون العسكرية .. وفي ٣/١٢/١٩٢٠ اصدر بيان آخر حول بموجبه الى المندوب السامى ووزير العدلية ووزير الداخلية جميع السلطات والحقوق والواجبات التي كانت للحاكم الملكى العام والسكرتير القضائى وسكرتير الواردات .

وفى ابتداء سنة ١٩٢١ اعيد النظر بالنظام الاداري على اسس مشابهة تقريباً الى التنظيمات العثمانية . فقسمت البلاد الى عشرة الوية تحتوي

على ٣٥ قضاء وهذه تتفرع الى ٨٥ ناحية وكان يوجد ١١٦ شعبه وهي وحدات مالية تحت ادارة وزير المالية . وعين لهذه التقسيمات الادارية ما وجد من الموظفين فاصبح لكل لواء متصرف ولكل قضاء قائمقام ولكل ناحية مدير . وعمل على ان يكون اختيار المتصرفين من العراقيين ذوي النفوذ والتجربة الادارية او العسكرية او السياسية .

وفي بداية آذار ١٩٢١ عين سبعة متصرفين في الالوية وفي خريف تلك السنة تم تعيين متصرفين للالوية العشرة وانتقلت سلطات وحقوق وواجبات الحكام السياسيين ومعاونيهم الى المتصرفين والقائمقامين وذلك بموجب البيان الصادر في ١٩٢١/٧/٦ . لكن مسؤولياتهم تجاه المندوب السامي بقيت كما كانت .

هذا ما كان عليه الحال عندما ارتقى صاحب الجلالة الملك فيصل الاول عرش العراق في الثالث والعشرين من شهر آب ١٩٢١ . فحل مجلس الوزراء محل مجلس الدولة فاخذ المغفور له يعمل جاهداً لتركيز دعائم الحكم الوطني على اسس ثابتة ولذلك اتجهت الحكومة الى تنسيق النظام الاداري على اساس موحد يشمل كافة انحاء العراق ضامناً التساوي بين جميع افراده في حقوقهم وواجباتهم وايجاد الموظفين الاكفاء ليحلوا محل الموظفين الاجانب تدريجياً واجريت التعديلات الضرورية حسب متطلبات ذلك التنظيم فاحدث لواء الكوت في كانون ثاني ١٩٢٣ وفصلت الديوانية عن لواء الحلة في ايلول تلك السنة فاصبحت لواء مستقلاً ، وغدت اربيل في نيسان ١٩٢٣ لواء بعد فصلها من كركوك وفي ١٩٢٤ ادخلت السليمانية التي كانت حتى ذلك الحين تدار من قبل المندوب السامي ضمن النظام الاداري العراقي فاصبحت لواء . اما الشعب التي كانت وحدات مالية تحت

اشراف وزارة المالية فقد ألغيت فى ١٩٢٤ تدريجياً وحلت محلها نواحي او أدمجت فى نواحي اخرى .

وبصدور القانون الاساسى بتاريخ ١٩٢٥/٣/٢١ فقد نصت المادة ١١٤ منه على ان جميع البيانات والنظامات والقوانين التي اصدرها القائد العام للقوات البريطانية فى العراق والحاكم الملكى العام والمندوب السامى والتى اصدرتها حكومة جلالة الملك فيصل في المدة التي مضت بين الخامس من تشرين الثانى سنة ١٩١٤ وتاريخ تنفيذ هذا القانون تعتبر صحيحة من تاريخ تنفيذها وما لم يلغ منها الى هذا التاريخ يبقى مرعياً الى ان تبدله او تلغيه السلطة التشريعية او الى ان يصدر من المحاكم العليا قرار يجعلها ملغاة بموجب احكام المادة ٨٦ .وعليه فقد اصبح للتنظيمات الادارية السابقة شكل قانونى بحكم هذه المادة .

وبعد ذلك لم تأل الحكومة جاهدة فى وضع تشريعات عديدة لتثبيت النظام الاداري بحيث اصبح من الممكن القول بأن الادارة العراقية اتجهت الى اتجاه المركزية الصحيح وتمكنت من تطبيقه وهذا يحدو بنا الى تعريف المركزية وبيان مميزاتها كما يلي : -

المركزية الادارية

المركزية تعبير يطلق على النظام الذي بموجبه تدار البلاد من قبل هيئة منسجمة موحدة من مركز البلاد وهى العنصر الاساسى والاداري بعد دور الاقطاع الذى مرت به البلاد الاوربية ودور التفكك المماثل الذي مر به العراق بعد انقراض الدولة العباسية اذ بفضل ذلك تولدت فى مركز الادارة هذا قوة السلطة المركزية التي مهدت الظهور للشخص المعنوي فى الموانىء .

وعليه نجد ان هناك نوعين من المركزية هما المركزية السياسية او الحكومية التي تؤدي الى وحدة القوانين والمركزية الادارية التي تؤدي الى الوحدة فى تطبيق تلك القوانين وفى ادارة المرافق العامة . اما المركزية السياسية فهي موضوع الحقوق الدستورية فتكون خارج نطاق بحثنا . ولذلك نقتصر على توضيح المركزية الادارية التي يمكن تعريفها بانها احداث مركز تنسيق و توحيد فى ادارة الدولة بفضل وجود هيئة موظفين متفرغين للعمل و تابعين لنظام التبعية . ولأجل ان نفهم مدى هذا التعريف، ينبغي ان نضع نصب اعيننا من وجهة النظر التاريخية الوضع الغريب وفقدان التنسيق اللذين كانا سائدين في بلادنا فى اوائل العهد العثمانى حيث كانت تقطع بعض الالوية لقواد السلطان فيتصرفون بها كيفما يشاءون . وفى اواخر العهد العثمانى حيث كان رئيس العشيرة القوي الشكيمة يدير منطقته بصورة مطلقة وحتى اذا ارادت الحكومة ان تسوق قوة لاخضاع ذلك الرئيس فانه يعود الى حالته الاولى بعد انسحاب تلك القوة . اما الدور الذي مرت به الدولة العثمانية قبل عهد التنظيمات فكانت فيه الادارة مشوشة حيث كانت تدار الايالات من قبل الولاة بدون ان يكون هناك اشراف مركزي صحيح عليهم وان كان هناك اشراف فيتبع ذلك مدى قوة الوالي . فضلا عن عدم تطبيق القانون بصورة موحدة اذ كانت فكرة الشيء العمومى (عدا التجنيد العام) ليس لها وجود فى جميع الهيئات الادارية . والخلاصة فقد مرت بالعراق ادوار كانت الفوضى ضاربة اطنابها وعدم الانسجام سائداً فيه . الا انه بعد تنظيم العراق الحديث والاخذ بنظام المركزية الادارية اصبح مركز الادارة واحداً فأخضع بالتدريج جميع مراكز العراق ومرافقه لاصول موحد يجري تطبيقه من شمال العراق الى جنوبه وهي متمثلة بالتشكيلات

الادارية المركزية للوزارات التي تمتد الى الالوية بواسطة المتصرفين وبواسطة وكلائها الآخرين من موظفي دوائرها . وان الادارة المركزية للدولة قد اخضعت بواسطة هذه المركزية كافة الادارات المحلية فى الالوية وكذلك المؤسسات العامة كمجلس الاعمار وادارتي السكك الحديدية والميناء والمؤسسات ذات النفع العام .

كيفية تحقق المركزية

تتحقق المركزية بثلاث طرق هى تمركز القوة العمومية وتمركز اختيار الوكلاء وتمركز سلطة البت والاختصاص الفنى :

اولا - تمركز القوة العمومية : وهى تكون فى ايدي الادارة المركزية للدولة ظاهرة مؤثرة فهي التي تصدر القرارات وتعمل على تحقيق تنفيذها وقد يحتاج هذا التنفيذ الى استعمال القوة . ولذلك يفترض بادىء ذي بدىء ضرورة تمركز كافة القوات المسلحة وهى التي تشكل القوة العمومية الامر الذي كان السبب المباشر لما نراه من استقرار الامن الداخلي فى العراق .

ثانياً - تمركز اختيار الوكلاء : ان اختيار وكلاء الحكومة المركزية فى الاقاليم يكون على اساس تعيينهم بصورة غير ثابتة فباعتبارهم موظفين يمكن عزلهم او نقلهم حسب مقتضيات المصلحة العامة . وبذلك يصبحون خاضعين لاوامر الادارة المركزية .

ثالثاً - تمركز سلطة البت والاختصاص الفنى : ان تمركز سلطة البت تفترض مقدماً التفريق والفصل بين القرار من جهة واعداد القرار وتنفيذه من جهة اخرى لان اناطة ذلك جميعه لجهة واحدة لايدع لها الوقت الكافى لانجاز قرارات كثيرة . فاذا ما رفعت عن عاتق جهة رسمية

الاعباء الكثيرة التي يتطلبها اعداد الاعمال وتنفيذها فسيكون لديها الوقت الكافي لاتخاذ قرارات كثيرة وهذا ما نلاحظه في الوزارات التي لديها دوائر لاعداد الاعمال ووكلاء للتنفيذ. ولما كان من غير الممكن ان تسير الاعمال دون اتخاذ قرار تصبح جميع الاعمال متمركزة بيد الوزير . اما عن الاختصاصات الفنية فمع انها تبدو فردية بطبيعتها فتكون منقسمة بين وكلاء الاعداد ووكلاء التنفيذ الا ان نظام الدولة قد حقق مع ذلك مركزية هذه الاختصاصات بفضل تنظيم الدوائر الفنية فى الوزارات التي تنظم الامور الفنيه وتعرض تنفيذها على وكلاء التنفيذ وبفضل التعليمات المتسلسلة التي يتلقاها المرؤوس من الرئيس .

تفويض السلطة العمومية

اننا اذا استخلصنا مما سبق بيانه ان السلطة فى النظام المركزي اصبحت متمركزة فى يد الوزير فيقتضى ايضاح سلطات مختلف الموظفين الذين تقتضى الضرورة قيامهم باعمالهم كوكلاء يعملون باسم الادارة المركزية . ولذلك اوجدت نظرية تدعى بنظرية (تفويض السلطة العمومية) ، وهى عبارة عن نظرية تصور أن سلطات كل وكيل قد احيلت من رئيس الدولة او من الوزراء وانها استقيت من منبع مشترك للسلطات وهو خزان السلطة العمومية او سلطة الدولة .

ان هذه النظرية ليست منطبقة على الواقع تماماً فيما يتعلق بسلطة البت والاختصاصات الفنية . فبالرغم من تعليمات الرؤساء المتبوعين يحتفظ الوكلاء المرؤوسون باختصاصات فنية ذاتية وسلطة تقدير خاص ذاتى فى البت تستبقي لهم جزءاً من الاستقلال الذاتى . الا ان هذه النظرية صحيحة فيما يختص بسلطة جعل القرارات نافذة المفعول باستعمال طريقة الاجراء الرسمي اي الذي ينتهي عند الضرورة باستعمال الجبر . فهذه السلطة متمركزة بقوة وهى لا تنتقل الا بتفويض السلطه العمومية .

مبررات المركزية الاداوية

يرجع نشوء المركزية الادارية واحتفاظها بكيانها الى مبررات عدة وهي :-

١- تجد القوة السياسية فى المركزية وسيلة للرسوخ والتوسع

٢- تجد الاهلون فيها مساعدات كبيرة لتحسن المرافق العامة . فالمركزية هى الوسيلة الوحيدة لتأمين بعض المرافق الكبرى الشاملة بتقسيم نفقاتها على البلاد كلها وبواسطة نظام التبعية الذي تأخذ به المركزية يؤمن الانتظام فى الادارة كما تحقق العدالة والحياد . ذلك لان الادارة المركزية ترى الاشياء من علو وبعد ولا تؤثر عليها الاخلافات الفرعية والنفوذ المحلي وهى تحقق الاقتصاد فى النفقات وانها مدرسة تنشىء اداريين قديرين اكفاء . هذا فضلا عن اتساق المعاملات الادارية وبساطة المراجعات وانسجامها ثم تمركز الاعمال مما يجعل فى استطاعة الاهلين الوصول الى مبتغاهم بطرق سهلة . على ان هذه الاسباب تبدو ثانوية اذا قورنت بالاسباب التالية .

٣- بعد احداث الجيش الدائم اصبح من الضروري محافظة السلطة المدنية لسيادتها على السلطة العسكرية بان يجري تمركز الادارة المدنية .

٤- لقد اصبحت المركزية شرطا لبقاء النظام الديمقراطي فالامة لا يمكن ان تعيش الا ضمن نطاق وروابط اجتماعية فبعد ان اخذت الروابط التي هى وليدة النظم الاستقراطية او العشائرية بالتلاشي وجب استبدالها بنطاق من الروابط الادارية . ولاجل انجاز ذلك اقتضى ان تتغلغل هذه الروابط فى جميع انحاء المملكة بسلسلة تبعية يكون لها ممثلون فى اصغر المناطق فالجماهير الديمقراطية بحاجة الى الارتباط داخل نطاق وهذا ما تقوم به الادارة

ازمة المركزية الاداوية

انما اوردناه من الاسباب الداعية لقيام المركزية يضمن للمركزية

الادارية في جميع انحاء العالم مستقبلا مديداً ما دامت عوامل بقائها لا يلوح انها على وشك الزوال وهذه العوامل انما ترتكز على وجوب المحافظة على جيوش دائمة وعلى النظام الدمقراطي وضرورة وجود نطاق من الروابط الاجتماعية قويه التنظيم وعلى هذا فقد ظهرت قبل الحرب العالميه اتجاهات تشير الى قرب حدوث تطورات في الحقوق العامة والدور الذي تقوم به الدولة في ذلك. ولذلك لا يمكن تجاهل حقيقة ثابتة وهي ان المركزية لكي تحافظ على كيانها لا بد لها ان تتطور حسب الظروف والاحوال ولذلك وجدنا مبلغ اهتمام الحكومة العراقية في دراسة كيفية هذا التطور اذ وصلت الى ضرورة الاخذ بنظام الادارة المحلية اي اللامركزية الاداريه ولذلك وضعت قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الذي يتضمن ذلك وهذ ما سيأتي البحث عنه .

نظام اللامركزية الادارية

لئن كانت المركزية الادارية مظهر سلطة الدولة الموحدة فان اللامركزية الادارية مظهر من مظاهر نضوج الوعي الديمقراطي . فعندما تصل الامة مرحلة معينة من حياتها السياسية تصبح في وضع من النضوج يبرر اشراكها في قسم من الاعمال الادارية للدولة . ولكن قد يقال هلا يكون في تجزئة السلطة بين ممثلي الحكومة المركزية وممثلي الادارات المحليه خطر على وحدة الامة وعنصر ضعف للدولة ؟

يلاحظ في هذا الصدد ان الغاية التي تستهدفها التشكيلات الادارية من الاساس هو تطمين المصالح العامة للمواطنين المجتمعين تحت ظل حكومة واحدة بأحسن وجه . ولذلك فان التنظيم يجب ان يكون حسب الحاجة للتوصل الى هذه الغاية وهذا يدعو لتأمل مدى وسعة المجال للنشاط الاداري في الدولة وتنوع الامور التي يقتضيها هذا النشاط. اذ نرى ان من المستحيل

على تلك الادارة ان تطمن حاجات مختلفة كل الاختلاف بواسطة تدابير موحدة عامة . فمثلا على الادارة المذكورة ان يكون لها شأن فى الصحة العامة. فهل القواعد اللازمة للصحة المطلوبة فى الشمال هى نفس القواعد المطلوبة فى الجنوب وفى المناطق الجافة والرطبة وفى الجبال والاهوار وفى الموانىء ذات الاتصال بالاجانب والمدن التى لا اتصال لها بهم ؟ فمن المفروغ منه ان الجواب سيكون سلبياً . ولذلك فان الانظمة الموحدة التى تصدر فى مثل هذه المناطق سوف تكون سبباً للعرقلة بدلا من ان تكون نافعة ووافية بالغرض الذي وضعت لاجله وهذا ينطبق على كثير من الشؤون التى من النافع ان تتدخل ادارة الدولة فيها على ان لا يكون هذا التدخل بشكل موحد . فاذا قبلنا المبدأ القائل بأن يكون التنظيم حسب الحاجة ومتكيفاً حسب متطلبات وضع كل منطقة وضعت هذه التنظيمات لاجلها فهل لا يكون من الارجح ان تعنى هذه المناطق بتقدير ما يجب ان تكون عليه هذه التنظيمات وان تعطى المبادأة لها فى تقريرها ؟ اليس من الاحسن ان تكون كل منطقة حرة فى اختيار القواعد التي ستطبقها والتي تحقق بواسطتها تطمين مصالح اكثر عدد من المواطنين وذلك بواسطة ممثليهم ؟

فهذا الترجيح الذي يبدو واضحاً هو المبرر للاخذ بنظام تجزاة السلطة بين ممثلي الحكومة المركزية وبين ممثلي الالوية كما ان فى احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة على الادارة المحلية ما يصون وحدة الامة . فالمتصرفون فى الالوية تكون لهم صفتان فى وقت واحد فهم يمارسون واجباتهم كممثلين للحكومة المركزية كما يقومون بواجباتهم تجاه هيئات منتخبة فى الالوية ضمن الحدود القانونية المعينة لهم والتي تسنها السلطة التشريعية فى الدول. ولهذا فان اعطاء صفة اللامركزية للوحدات الادارية لا يعنى بانها اصبحت ذات تقسيمات جغرافية فحسب وانما يعنى انها ضمنت

لمجموعات المواطنين التمتع من بعض النواحي بلا مركزية في ادارة شؤونهم بواسطة هيئات لها رأي في تقرير هذه الشؤون ولها سلطة تنفيذية في شخص المتصرف الممثل للحكومة المركزية في اللواء .

فاللامركزية مهما كان الشكل الذي تطبق فيه هي بالنسبة للحكومة عنصر قوة اذ ان في تخفيف عبئها وتخليصها من الواجبات التي ليس من الملائم ان تقوم بها تكون قد احتفظت بسلطتها لحل الشؤون الهامة . فاللامركزية في الالوية لها فائدة كبرى في تزييد الحرية اذ يكون سكانها احراراً في ادارة شؤونهم حسب رغبة الاكثرية من ممثليهم دون ان يكونوا ملزمين برأي الاكثرية القومية . كما ان في اللامركزية في بعض المرافق الحكومية خلاص من النفوذ السياسي اذ تعمل الهيئة المشرفة على تلك المرافق ضمن صلاحيتها بحرية وبشكل جدي وحقيقي مستهدفة الصالح العام بدون ان تتأثر بتيارات متنافرة . مثال ذلك لدينا مجلس الاعمار الذي منح صلاحيات واسعة للقيام بالمشاريع الكبرى وهو خطوة سديدة من قبل الحكومة العراقية في هذا المضمار .

على انه من الجهة الاخرى نجد ان اللامركزية سواء كانت في المناطق اي في الالوية او في المرافق او المصالح الحكومية تتضمن عدة محاذير منها مضاعفة الميزانيات وتجزأة المسؤوليات واحتمال مجازفة سلطات الالوية في التجاوز على الصلاحيات المقررة للسلطة المركزية كما يوجد احتمال عدم تقبل الناس لمقررات السلطات المحلية ويستهينون بها لقربها منهم بينما يمكن ان تقوم السلطة المركزية بذلك دون معارضة من هؤلاء . كما تكون بعض الهيئات المحلية اقل تجربة من السلطة المركزية في تقرير بعض الامور . كما ان هناك محذور حدوث شعور بالاعتداد بالنفس بحيث يجعلهم غير منقادين للحكومة ضمن صلاحياتها وهذا ما يدعو الى تجنب

هذه المحاذير وامثالها . ولذلك توجد واسطتان الاولى ممارسة الرقابة الادارية والثانية الاختيار الدقيق للشؤون التى تودع من قبل السلطة المركزية الى السلطات المحلية . فالهيئات المحلية لاتقوم بواجباتها بصورة مستقلة فى كافة الدول فاغلب اعمالها تابعة لرقابة السلطات المركزية بنسب متفاوتة . والمشرع العراقي قد اعطى لهذه الهيئات سلطات واودع لها من الواجبات مايعتبر مطابقاً لاكثر الدول دمقراطية . ونرجو ان تكون هذه الخطوة العملية فى مضمار التقدم فى الحقوق الادارية للشعب العراقي مدعاة لزيادة روح الثقة والتعاون والتناسق بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ليكون نجاح الادارة المحلية نجاحاً حقيقياً وباهراً .

الفرق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية :

من السهل الخلط بين اللامركزية الادارية اي الادارة المحلية وبين الفيدرالية والبعض يتصور ان الفيدرالية مثال اعلى للامركزية الادارية . ولكن ذلك غير صحيح حيث ان هناك فرقاً واضحاً وهو ان الدول الداخلة ضمن الاتحاد الفيدرالي ليست تحت رقابة او سلطة الدولة الاتحادية فهى تحكم نفسها كما تراه مناسباً فى جميع الشؤون الداخلة ضمن صلاحياتها . هذا من جهة ومن جهة اخرى ليس لدولة الاتحاد الفيدرالي ان تزيد او تنقص من واجباتها دون موافقة من الدول الداخلة فى الاتحاد المذكور بينما فى الدول التى اخذت بنظام اللامركزية الادارية – على العكس من ذلك – يكون للسلطة التشريعية دائما وللحكومة حسب صلاحياتها تزييد او تنقيص درجة اللامركزية لالويتها كما تفعل فى اية دائرة من دوائرها .

الفرق بين اللامركزيه وعدم التمركز :

لقد عرفنا كلا من المركزيه واللامركزية الادارية فاصبحت

خصائص كل منهما واضحة . على اننا نود ان نثبت هنا ان مايبدو من تقارب بين هذين النظامين عندما تعمل الحكومة المركزية على تزييد صلاحيات موظفيها - وهذا مايدعي بعدم التمركز او اللاوزارية (١) - لايخرجها من نطاق المركزية مهما كانت تلك الصلاحيات الممنوحة للموظفين واسعة . لان هؤلاء الموظفين يعملون باعتبارهم وكلاء عن السلطة المركزية فلا تتكون لهم بذلك شخصية مستقلة عن شخصية الحكومة المركزية بينما تكون السلطة المحلية فى النظام اللامركزي ذات شخصية حكمية مستقلة عن الحكومة المركزية وان كان عملها يجري ضمن الصلاحيات المخولة اليها من قبل الحكومة تلك الصلاحيات التى يجري تخويلها ضمن قاعدتين هما :

الاولى - تخويل المتصرف - باعتباره مكلفاً بأدارة اللواء المحلية - صلاحيات تزيد فى سلطته للعمل باستقلال اكثر من المركز .

الثانية - تزييد الوظائف المودعة الى الادارة المحلية .

اما اذا اقتصر على تزييد صلاحيات المتصرف باعتباره ممثلا للسلطة المركزية فلا يكون ذلك احداثاً للامركزية . ومع هذا فان هذه الزيادة فى الصلاحيات فيها فوائد جمة . فان الموظف الاداري وان كان تابعاً ومرؤساً فى كل اعماله للسلطة المركزية فان توسيع صلاحياته تجعل مقرراته اكثر انطباقا على حاجات المنطقة التي يديرها مما يستطيع ان يعمله الوزير اومن يخولهم من موظفي العاصمة . وهذه الحالة تسمى عدم التمركز Deconcentration لوصف التدابير التى بموجبها تزاد سلطات او واجبات الوكلاء المحليين للسلطة المركزية وهذه الزيادة تعتبر تقدما للامركزية وفيها بعض التطابق فى الاسس المتخذة فى اللامركزية الادارية .

---

(١) اي اللامركزية في الوزارة .

٢ ـ هيئات الادارة المركزية

الملك رأس الدولة الاعلى وهو الذى يراقب تنفيذ القوانين حسب الفقرة ١ من المادة ٢٦ من القانون الاساسى ومجلس الوزراء هو القائم بأدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر مايجب اتخاذه من الاجراءآت فى القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفى جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء مايقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه حسب المادة الـ ٦٥ من القانون المذكور . لذلك فان ادارة شؤون الدولة تكون مودعة للملك ومجلس الوزراء ومن خول من قبلهم من الوكلاء لادارة المرافق العامة بما فيها الاقسام الادارية . ولذلك سنجد فيما يلي دراسة لاختصاصات هؤلاء الذين يؤلفون الهيئات الادارية . على اننا لاحظنا ان كثيراً من المؤلفين يذهبون الى اعتبار ان البرلمان اي مجلس الامة يقوم بأعمال ادارية عند تشريعه القوانين المنشئة والمنظمة للمرافق العامة والموافقة على الميزانية العامة للدولة او اعطاء انحصار اوامتياز وماسوى ذلك . والحقيقة ان ذلك توسع فى تفهم مدلول الادارة . فالسلطة التشريعية كما قررنا يجب ان تكون منفصلة من السلطة الادارية . فالاولى تشرع القوانين فيعتبر عملها تشريعيا والثانية تنفذها ولذلك تسمى السلطة الادارية بالسلطة التنفيذية والاوجب ان نعتبر مجلس [illegible] سلطة قضائية لانه يشرع القوانين التي يطبقها القضاء وهذا مالا يمكن اعتباره صحيحاً . وعليه فاننا لم نجد مبرراً لتناول سلطات البرلمان بصورة مطلقة .

الملك

ان تعبير « ادارة المرافق العامة » يعني تنظيم القوة المركزية والدوائر التي تقوم بالاعمال تحت امرتها في التقسيمات الادارية الفرعية . وتتألف القوة المركزية من رئيس الدولة الاعلى (الملك) والوزراء .

١ - نصب الملك

لقد تم نصب صاحب الجلالة الملك فيصل الاول باجماع من الامة العراقية بتاريخ ٢٣/ آب /١٩٢١ ثم عمل المغفور له على تأسيس هذه الدولة على اسس ديمقراطية برلمانية فجرى انتخاب المجلس التأسيسي والتأم في ٢٢/آذار/١٩٢٤ مستهدفا وضع قانون اساسي لها وتم ذلك ووضع موضع التنفيذ في ٥/ آب /١٩٢٥ وقد نص هذا القانون في مادته التاسعة عشرة بان سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده . ونصت المادة (٢٠) المعدلة منه ان ولاية العهد لاكبر ابناء الملك سنا على خط عمودي وفقا لاحكام قانون الوراثة واذا شغرت ولاية العهد نظرا لقانون الوراثة فانها تنتقل الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك الحسين بن علي مدة شغورها .

ويقسم الملك اثر تبوئه العرش يمين المحافظة على احكام القانون الاساسي واستقلال البلاد والاخلاص للامة والوطن امام مجلس الاعيان والنواب في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان (المادة ٢١ منه) ويكون سن الرشد للملك تمام الثامنة عشر عاما فاذا انتقل العرش الى من هو دون هذا السن يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك

السابق وذلك الى ان يبلغ الملك سن الرشد ولكن ليس للوصى ان يتولى هذا المنصب ويؤدي شيئا من حقوقه مالم يوافق مجلس الامة على تعيينه . فاذا لم يوافق المجلس على ذلك او اذا لم يعين الملك السابق وصيا فالمجلس هوالذي يعين الوصى وعلى الوصى اداء اليمين المتقدم بيانها امام المجلس والى ان يتم نصب الوصى واداؤه اليمين تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة العراقية ويكون مسؤولا عنها ولا يجوز ادخال تعديل ما فى القانون الاساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته وعندما تمس الحاجة الى اقامة الوصى يدعى مجلس الامة الى الالتئام حالا واذا كان مجلس النواب منحلا ولم يتم انتخاب المجلس الجديد يلتئم المجلس السابق لذلك الغرض (المادة ٢٢) .

٢ - عدم مسؤولية الملك

لقد نصت المادة الخامسة والعشرون من القانون الاساسي بان الملك مصون وغير مسؤول وذلك تمشياً مع المبدأ البرلمانى المقرر فى كافة الدول سواء كانت ملكية اوجمهورية ذلك المبدأ الذي جعل رئيس الدولة الاعلى يمارس سلطاته بواسطة وزرائه المسؤولين . والملك بموجب المادة الـ ٢٧ من القانون المذكور يستعمل سلطته بارادة ملكية تصدر بناء على على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء وتوقع من قبلهم . على ان القول بأن الملك يسود ولايحكم لا يعنى انه لااثر ولا تأثير له فى ادارة سياسة البلاد . فالواقع غيرذلك . فالملك حتى فى انكلترة التي تعتبر مهد النظام البرلمانى وموطنه له نفوذ ادبى كبير يستمده من طول مدته فى الحكم وعدم تحيزه للاحزاب كما يستمده من المركز التاريخي العظيم لاسرته . وله الحق فى ان يستشار فى المسائل العامة الهامة . ولذلك يجب ان يحاط علماً بها فهو

فى مركز الناصح للوزراء وهذا ما هو عليه الحال بالنسبة للملك فى العراق . فمع ان القانون الاسـ اعتبر مجلس الوزراء هو القائم بادارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءآت فى القضايا المتعلقة باكثر من وزارة واحدة وفى جميع الامور الهامة التى تقوم بها الوزارات فانه يحتم ان يعرض ما يقرره هذا المجلس على الملك للمصادقة عليه (المادة ٦٠ المعدلة) .

٣ - اختصاصات الملك

ان اختصاصات الملك على شكلين منها ما يدخل ضمن النطاق الدستوري ومنها ما يدخل ضمن النطاق الاداري .

ويقصد بالاختصاصات الدستورية ما يلي : -

اولا - دور الملك فى الشؤون التشريعية .

ثانيا - سلطات الملك فيما يتعلق بعلاقات المملكة العراقية بالدول الاجنبية .

ان الملك ساهم فى القوة التشريعية وهذا ما يبدو من المادة ٢٨ من القانون الاساسى التى نصت بان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك . ومجلس الامة يتألف من مجلس الاعيان والنواب وللسلطة التشريعيه حق وضع القوانين وتعديلها والغائها كما نصت المادة ٦٢ منه بان اللوائح القانونية لا تكون قانونا ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك . وللملك الحق فى اعادتها مع بيان الاسباب الموجبة للأعادة فى برهة ثلاثة اشهر الا اذا قرر احد المجلسين تعجيلها فينبغي تصديقها او اعادتها خلال خمسة عشر يوما لاعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الموجبة . واذا لم تعد فى المدة المعينة فانها تعتبر مصدقة . كما ان للملك حق اصدار مراسيم يكون لها قوة قانونية وتشملها لفظة القانون ما لم يكن فى متنها قرينة

تخالف ذلك. على ان تعرض على مجلس الامة عدا ما صدر منها لاجل القيام بواجبات المعاهدات فان لم يصدق مجلس الامة هذه المراسيم فعلى الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبرها ملغاة من تاريخ هذا الاعلان (فقرة ٣ مادة ٢٦) اما سياتي البحث عنها في موضوع الانظمة .

اما عن علاقات الملك بالمجلسين فهو الذي يعين اعضاء مجلس الاعيان (فقرة ١ مادة ٣١) ويصدر الامر باجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة ويفتتح هذا المجلس ويعطله ويفضه ويحل مجلس النواب (فقرة ٢ مادة ٢٦) .

اما السلطات التي للملك بموجب القانون الاساسي فيما يتعلق بعلاقات المملكة العراقيه بالممالك الاجنبية فهي عقد المعاهدات ومعاهدات الصلح بشرط ان لا يصدقها نهائياً الا بعد موافقة مجلس الامة . ولا يحق له ان يتولى عرشاً خارج العراق الا بعد موافقة المجلس المذكور .

اختصاصات الملك الادارية

الملك رئيس القوة التنفيذية فهو القائم على تنفيذ القوانين التي تصدرها القوة التشريعية ولذلك فان اختصاصاته تكون متعددة لتمكينه من القيام بذلك . وفيما يلي نبين تلك الاختصاصات .

١ - اختيار رئيس الوزراء

تنص الفقرة الخامسة من المادة الـ ٢٦ بأن الملك يختار رئيس الوزراء ويكون هذا الاختيار بكتاب يوجهه الملك الى الشخص المعد لرئاسة الوزارة يدعوه فيه لتأليف الوزارة ومع ما يلابس هذا الاختيار من الامور التي يدخله ضمن دراسة الحقوق الدستورية كنتيجة لوجوب حصول

الوزارة على ثقة مجلس الامة . الا أنه نظراً لكون رئيس الوزراء هو المسؤول الاول عن سلطة التنفيذ فقد رجحنا الاخذ بالناحية النظرية لهذا الاختيار فاعتبرنا ذلك من اختصاصات الملك الادارية .

٢ - اقالة رئيس الوزراء

لم يكن القانون الاساسي قد نص على هذا الحق صراحة ومع ان من المجمع عليه ان من يملك حق التعيين يملك حق الاقالة الا انه وجد ان من الانسب النص على ذلك عند تعديل القانون الاساسي بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ لان منح هذا الحق للملك قد يحول دون بعض الازمات ويكون عاملا على ازالة بعض العراقيل الادارية والسياسية وان التجربة أثبتت بأن وجود نص كهذا في الدستور العراقي امر تقتضيه المصلحة العامة .

٣ - القيادة العامة لجميع القوات المسلحة

ان اهم واجب للقوة التنفيذية هو تأمين الامن الخارجي ويكون ذلك بواسطة الجيش ولذلك وضعت هذه القوة تحت امر القوة التنفيذية وقد نص في دساتير كافة الدول على جعلها بيد رئيس الدولة وجاء في الفقرة التاسعة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي (للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة .. الخ) ومع ذلك فان الملك لا يستعمل هذا الحق الا بواسطة وزرائه . ذلك لان قيادة الجيوش في الوقت الحاضر تتطلب اطلاعا واسعا في الفنون العسكرية وتقدمها فليس بوسع رئيس الدولة ان يقوم بهذه المهمة الثقيلة بنفسه . وحتى لو فرض ان رئيس الدولة مختص في الفنون العسكرية فلا يكون من المناسب ان يضطلع باعباء القيادة لان ذلك يستوجب ذهابه مع الجيش عند الحاجة وهذا لا يتفق مع المصلحة العامة التي تقتضي بقاءه في العاصمة لرؤية امور هي اهم من ذلك لكثرة

المهام الملقاة على عاتقه والتي ينبغي ان تقترن بالارادة الملكية . واهم من ذلك ان لاتعرض حياة الملك للاخطار بنتيجة اشتراكه الفعلي في سوح القتال اذ قد يكون لتعرضه للخطر من النتائج السيئة في مصير المملكة مالايمكن تلافيه . على اننا يجب ان نؤكد ان الوزارة مسؤولة عن تصرفات الملك في هذا الشأن لان ذلك من مقتضى مبادىء النظام البرلماني ونتيجة طبيعية لمبدأ عدم مسؤولية الملك .

٤ ـ اعلان الحرب

لايكون اعلان الحرب الا عند اختلال المناسبات الدولية وعدم امكان حل المشاكل بالطرق السلمية . وقد تعلن الحرب نتيجة لالتزامات دولية .

ان امر تقرير اعلان الحرب في كافة الدول ، عدا فرنسا ، يعود لرئيس الدولة . وحتى في فرنسا في حالة الهجوم عليها للسلطة التنفيذية اتخاذ مايلزم للدفاع عن المملكة . وفي العراق للملك ان يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء بموجب الفقرة التاسعة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي . وعلى كل حال فانه لما كان الدخول في الحرب يحتاج الى مبالغ فينبغي الرجوع الى مجلس الامة للحصول على موافقته على صرفها فيؤدي ذلك من حيث النتيجة الى تحديد للسلطة التنفيذية فلا تجازف في اعلان الحرب مالم تكن مطمئنة الى تأييد السلطة التشريعية لهذا الاجراء .

٥ ـ ضرب العملة

من علائم استقلال المملكة ان تضرب العملة باسم رئيس دولتها .. وقد تم اصدار العملة العراقية بموجب القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١

وضربت حينذاك بأسم المغفور له جلالة الملك فيصل الاول المعظم تنفيذاً لنص القانون الاساسى .

٦ - تعيين الوزراء وقبول استقالاتهم

للملك بناء على ترشيح رئيس الوزراء ان يعين الوزراء ويقبل استقالاتهم من مناصبهم (فقرة ٥ مادة ٢٦) وان يعين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفاياتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة (فقرة ٣ مادة ٦٤) .

ان رئيس الوزراء هو الذي يرشح الوزراء . وهذا الترشيح يستند فى النظام البرلمانى على اسس معينة يتوخى فيها حصول الوزارة على الاكثرية في مجلس الامة . ولذلك يسبق هذا الترشيح مداولات مع الاكثرية البرلمانية وحزبها او احزابها على ان هذا لايمنع الملك من الامتناع عن قبول هذا الترشيح انوجدفى ذلك مايضر المصلحةالعامة او يخلق مصاعب برلمانية .

اما عن حق الملك فى عزل احد الوزراء فالقانون الاساسى لم ينص على ذلك وانما اقتصر على حق الملك فى اقالة رئيس الوزراء فقط كما اسلفنا . وقد ذهب الدكتور عبدالله اسماعيل البستانى فى كتابه مذكرات اولية فى القانون الاداري بانه يمكن القول بانه تكون عرف دستوري فى العراق - نتيجة لعدم عزل الملك لوزير من وزرائه منذ صدور القانون الاساسى الى الآن - يحرم على الملك عزل الوزراء ذلك العزل الذى كان من الممكن الاخذ به بناء على قاعدة ان (من له حق التعيين له حق العزل) . على اننا نرى ان الاخذ بالقاعدة المذكورة كان صحيحاً لو لم ينص عند تعديل القانون الاساسى على منح الملك حق اقالة رئيس الوزراء . الامر الذي

يدل على ان المشرع لم يكتف فى هذا المجال بالقواعد القانونية العامة. ولذلك قرن النص الآنف الذكر بحق رئيس الوزراء فقط فلا يمكن تجاوزه الى احد الوزراء. وهناك اسباب مبررة لمثل هذا الصدوف عن النص باقالة احد الوزراء باعتبار أن الوزراء متضامنون فان عمل احدهم بالتضامن مع زملائه عملا لم يحظ بقبول الملك ورأى ان الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة توجب تنحيته عن الوزارة فمن الممكن ان تقال الوزارة باقالة رئيسها لتضامنها مع ذلك الوزير.

اما اذا حدث ما يجعل تضامن وزير معين مع زملائه الوزراء امراً عسيراً فان لم يقدم استقالته وكانت الاكثرية فى مجلس النواب ضده قررت عدم الثقة به وعندئذ يجب عليه ان يقدم استقالته بموجب المادة الـ ٦٦ من القانون الاساسي. اما اذا كان ذلك فى عطلة المجلس فليس امام رئيس الوزراء سوى الاستقالة لاعادة تأليفها بعد اخراج الوزير أو الوزراء غير المرغوب فيهم.

وحكم الوزراء بلا وزارة بحكم الوزراء. فيطبق بحقهم كلما مر ذكره مما يجري تطبيقه بحق الوزراء. اما موضوع نواب الوزراء فلم نتطرق اليه لان مهمتهم ستكون تشريعية.

٧ ــ العفو

(لا ينفذ حكم الاعدام الا بتصديق الملك وللملك ان يخفف العقوبة او يرفعها بعفو خاص وبموافقة المجلسين يعلن العفو العام)

هذا ما نصت عليه الفقرة الـ ١١ من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسى فاذا كان تصديق الملك لحكم الاعدام يعتبر متمماً لما قررته المحاكم باعتباره رأس الدولة الأعلى فان العفو الخاص الذي يصدره بناء على اقتراح

الوزير المختص وبموافقة رئيس الوزراء ويعتبر عملاً ادارياً لا يمكن تقديره الا من قبل السلطة التنفيذية . اما العفو العام فمع اعتباره من اعمال الملك ذات الصبغة التشريعية ، لانه لا يكون الا بقانون ، فاننا نورده في هذا المجال لمقارنة اثره بأثر العفو الخاص .

العفو الخاص

ان الهدف النهائي للعقاب هو المحافظة على النظام الاجتماعي فلا يفرض الا في سبيل مصلحة المجتمع وهو يعود للمجتمع فمن المعقول ان يكون المجتمع صاحب اليد في ايقاعه وان يستطيع حسب مشيئته تنفيذه او التنازل عنه . فاذا كان المجتمع قد اسس المحاكم لايقاع العقاب ونظم السجون لتنفيذه فقد اودع الملك السلطة اللازمة لتخفيفه ورفعه ولا يعتبر ذلك تدخلا من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية . فمهمة الحكام تنتهي بتطبيق القانون والحكم على من تثبت ادانته بارتكاب جريمة فضلا عن ان العفو الخاص لا يزيل اثر المحكومية والحرمان من بعض الحقوق الاصل الذي يدعو لاعتبار حكم السلطة القضائية قائماً . فالعفو هو الواسطة الاخيرة في يد المجتمع لنجدة من لا سبيل لنجدته بعد استنفاذ الطرق القانونية . اما في سبيل جعل الجزاء متناسباً مع الذنب او لرفع عقاب قد يكون فرضه بنتيجة خطأ او لتوجيه المذنب وجهة الندم واصلاح الذات . فالقانون قد لا يلين بالنسبة للمحاكم اذ هو معتبر بنصوصه وليس بوسعه تقدير الوقائع الا بالنظر الى علاقاتها بالعوامل التي تتخذ اساساً لتحديد العقوبات وكثيراً ما يأسف الحاكم لعدم تمكنه من الانحراف قيد شعرة من نصوص القانون الجامدة وبعد ان يصدر حكمه يفلت المحكوم عليه من يده فلا يعود بامكانه تعقيبه ومساعدته على الاستفادة من العقوبة والسهر على ان تبلغ هدفها الخلقي الا وهو الاعراض عن طريق الرذيلة .

وقد قدر للملك موزع المراحم ان يعيد النظر فى الاحكام المطلوبة والمفروضة باسم المجتمع وان يتحرى فى الظروف التي يكشفها التحقيق (القصد ودرجة الاجرام وظروفه) بان فرض العقوبة كان على اساس يطمن الضمير الانسانى الذي عجز التقصير الذي يلازم مؤسسات هذه الدنيا ان ترعاه . ولا تقف رسالة الملك عند هذا الحد. فيجد المذنب المرحمة الحامية بدلا من تحمل الجزاء ويكون الامل رفيقه فى سجنه ومسنداً له فى وحشته ومسليا ثم مشجعا له على الميل نحو طريق الندم والاصلاح .

عوامل طلب العفو .

١ - يحدث ان يشعر الحكام الذين يصدرون الحكم بما يحبذ صدور العفو ونوال المذنب مرحمة ملكية وهذا الدافع قد يكون نتيجة عاملين :

(أ) - عامل قانونى يلزم المحكمة فرض عقوبة معينة مع شعورها بصرامتها فقانون العقوبات البغدادي الذي قبل اساس نظرية النص على أقصى العقوبة وعدم تحديد الحد الادنى لها عين لبعض الجرائم عقوبة الاعدام كما هو الحال فى المادة ٢١٣ منه مثلا التى تنص بان يعاقب على قتل النفس قصدا مع سبق الاصرار بالاعدام . ومع اننا نجد ان المادة الـ ١١ من هذا القانون تنص على أنه اذا حكم على شخص فى جريمة عقوبتها الاعدام فللمحكمة ان رأت ظروف القضية تستدعي الرأفة ان تبدل عقوبة الاعدام بالاشغال الشاقة المؤبدة وعليها ان تذكر فى الحكم الاسباب الداعية لعدم اصدار حكم الاعدام فان المحكمة لايسعها تخفيف الحكم لاقل من ذلك مهما كانت ظروف القضية وعواملها ففي قتل الزوجة او احدى المحارم حالا فى حالة تلبسها بالزناء او فى معاشرة غير مشروعة او فى وجودها فى فراش واحد مع عشيقها نجد قانون

العقوبات قد قبل مبدأ تخفيف العقوبة الى الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنين بموجب المادة ٢١٦ منه لعوامل اجتماعية معروفة فهو لا يمنح هذا التخفيف الا عند ارتكاب القتل حالا مع تيسر ظرف المفاجئة بالتلبس في الحالات المذكورة . فان لم يقع القتل ضمن هذه الحدود فلا يمكن تطبيق هذه المادة وانما يعتبر قتلا اعتياديا تنطبق عليه المادة المخصوصة من قانون العقوبات البغدادي ولو توفرت تلك العوامل الاجتماعية المخففة بالنسبة للقاتل . واذا كان من المتيسر لافراد العشائر الاستفادة من احكام نظام دعاوي العشائر في الحصول على التخفيف اللازم في العقاب لعدم وجود عقوبة الاعدام فيه فلا نجد امكانا لمساعدة المدنيين وحتى افراد العشائر عند وقوع القتل في الحالات الانفة الذكر داخل حدود البلديات في مراكز الالوية والاقضية و في (مراكز النواحي التي يقرر وزير الداخلية عدم تطبيق نظام دعاوي العشائر فيها) لعدم امكان النظر في قضاياهم وفق النظام المذكور الامر الذي يدعو حتما للايصاء بطلب مراحم ملكية في تخفيف العقاب في الجرائم التي تتوفر فيها العوامل المبينة اعلاه ان كانت عقوبتها الاعدام . وقد سارت الحكومة على هذا المبدأ .

(ب) - عامل الخطأ : قد يحدث ان يفرض العقاب بنتيجة خطأ . ومع ندرة وقوع ذلك فانه محتمل الوقوع بل حدث ان عوقب بعض الابرياء وبعد ظهور براءتهم استحصلت مراحم ملكية في اعفائهم كما حدث ان صدرت هذه المراحم بحق بعض المحكومين لعدم استكمال محاكماتهم كافة مراحلها وذلك لاستعمال محكمة اعلى درجة سلطة لم تكن مخولة لها مبدئياً . فقد حدث ذلك في تطبيق نظام دعاوى العشائر اذ ذهبت وزارة الداخلية منذ سنة ١٩٤٥ الى ان لها ان تستعمل عند النظر في القضايا العشائرية تمييزاً

كافة السلطات الاستئنافية بمقتضى المادة ٥٢ من النظام المذكور قبل تعديله
اذ كانت تنص عندما يستعمل وزير الداخلية او الموظف المعين من جانبه
التمييز تكون له من السلطة كل ما للمحكمة الاستئنافية بموجب القوانين
المرعية . . الخ . الا ان ديوان التدوين واللجنة الخاصة التي الفت لتدقيق
هذه الجهة رأت وجوب تطبيق المادة المذكورة بدلالة المادتين ٢٢٨
و ٢٣٤ من قانون اصول المحاكمات الجزائية . وحيث تبين انه قد صدرت
عدة احكام في وزارة الداخلية تقضي بالحبس على اشخاص سبق ان
ان قضت السلطة الادارية (المتصرف او القائمقام) ببراءتهم او الافراج عنهم
خلافاً لنصوص المواد المتقدمة وحيث ان الاحكام المذكورة قد اكتسبت الدرجة
القطعية ولا يمكن اعادة النظر فيها وبما ان تلك الاحكام تعتبر مخالفة
للقانون ولان العدالة تقضي بازالة الحيف ولا يكون ذلك الا بالتوسط
لاصدار العفو فقد صدرت الارادة الملكية المرقمة ٦٧١ والمؤرخة في ٢٨/
١٠/١٩٥٠ قاضية باعفاء جميع الاشخاص المحكوم عليهم بالحبس من قبل
وزير الداخلية او المخول من قبله وفق قانون العشائر اعتبارا من مبدأ سنة
١٩٤٥ عما تبقى من مدة الحبس المحكوم بها في القضايا التي سبق الحكم
فيها بالبراءة او الافراج من قبل الموظف الاداري وكان وزير الداخلية
او المخول من قبله اصدر حكمه بالحبس تجاه البراءة والافراج قبل
احالة القضية الى الموظف المختص لاعادة النظر في قرار البراءة أو الافراج .

٢ ـ يحدث ان ترى السلطة التنفيذية ان عوامل اجتماعية وادارية
تستوجب ان ينال المحكومون المراحم الملكية . وهنا نوجز اهمها على سبيل
المثال وليس الحصر .

(أ) ـ قلنا ان السلطة التنفيذية تهدف توجيه المذنب لوجهة الندم
واصلاح الذات . ولكن هل يمكن تصور امكان توجيه محكوم عليه

بالاشغال الشاقة المؤبدة لهذه الجهة ان لم نفتح له باب الامل بالخلاص يوما مامن السجن الذي هو فيه وهل يمكن هذا الخلاص بدون مراحم ملكية تسبغ عليه . قد يقال ان المادة الخامسة من قانون ادارة السجون رقم ٦٦ لسنة ١٩٣٦ اوجبت خفض النسب التالية عما يزيد على الستة اشهر من عقوبة السجين ان لم يكن عائدا او محكوما عن جريمة مخلة بالشرف والاداب العامة وهي اربعة ايام عن كل شهر اذا كان مراقبا وثلاثة ايام عن كل شهر اذا كان خفيرا او كاتبا ويومان عن كل شهر في ما عدا ذلك كما ان الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المذكور نصت على اعتبار الحكم المؤبد مؤقتاً بعشرين سنة وان المادة ٣٨ من قانون العقوبات البغدادي تضمنت عدم امكان تجاوز مجموع العقوبات المتعاقبة على عشرين سنة ايضا الا ان ذلك يعتبر حقا للسجين بعد ان نص عليه القانون فضلا عن ان العمر قد لا يمتد الى نهاية هذه المدة في حياة السجن ومتاعبه فصدر الامل للسجين اذن يأتي من باب المراحم الملكية وهذه المراحم تصدر عادة في الاعياد الملكية كعيد انتقال العرش لجلالة الملك وعيد ميلاده او في مناسبات ملكية سعيدة . وتتضمن الارادة الملكية في هذه الاحوال تخفيض نسب معينة من العقوبات وتكون عادة بنسبة ١/ ٣٠ من اصل الحكم للمحكومين بالاشغال الشاقة المؤبدة وبنسبة ١/ ٢٠ من اصل الحكم بالاشغال الشاقة او الحبس لمدة عشر سنوات او اكثر وبنسبة ١/١٦ من اصل الحكم المحكومين بالاشغال الشاقة او الحبس لمدة تقل عن عشر سنوات وقد وضعت مدد الاعفاء المارة الذكر في الارادة الملكية المرقمة ٦٧٤ والمؤرخة في ٢٧/ ١٠/ ١٩٤٨ بمناسبة زفاف صاحب السمو الملكي الوصي وولي العهد المعظم . على ان هذه الارادات الملكية تشمل الاحكام المكتسبة الدرجة القطعية لجميع المحكومين في العراق ماعدا المحكومين وفق الابواب السابع والثاني

عشر والثالث عشر من قانون العقوبات البغدادي والمحكومين بموجب ذيل قانون العقوبات البغدادي رقم ٥١ لسنة ١٩٣٨ وقانون تعديله رقم ١١ لسنة ١٩٣٨ والمجرمين العائدين والمحكومين عن دين او تعويض .

ب - من القواعد المقررة فى هذا المجال اعفاء من يصاب من المحكوم عليهم بأمراض لا يرجى شفاؤهم منها . فاذا كان من الواجب تنفيذ العقاب لتأديب المجرم وردع الغير عن ارتكاب الجرائم فلا موجب لاستمرار هذا التنفيذ بحق من اصبح سجين المرض الذي لا يرجى شفاؤه فهذا الموت على قاب قوسين او ادنى منه فمن الانسانية الحقة ان يسمح له بالموت بين اهله وذلك باعفائه عما بقى من مدة محكوميته لان هذا الاعفاء لا يخل بالغاية الاساسية التي تستهدف من فرض العقوبة .

ج - نجد ان السلطة التنفيذية ترى ضرورة لاستصدار ارادات ملكية بالاعفاء عن كل او قسم من المحكومية لاسباب سياسية اوادارية لا يمكن تحديدها بقاعدة معينة وتعرض ذلك على صاحب الجلالة الملك ليأمر ما يراه فى هذا الشأن . ومع انه ليس من المستحسن اللجوء الى مثل هذا الاجراء دفعا لما قد يؤول اليه من محاذير جمة واخلال بسير العدالة الا انه ليس من الصواب اطلاق هذا القول . فقد يحدث ان متطلبات المصلحة الوطنية تقضى باللجوء الى هذا الاجراء فعندئذ لا بأس من الاخذ به على ان يكون ضمن نطاق ضيق جداً .

أثر العفو الخاص

لا يتناول العفو الخاص سوى الحقوق العامة ومع ذلك فان هذا العفو لا يلغى الواقعة الاجرامية ولا الحكم وانما يزيل العقاب بالنسبة للمستقبل وليس للماضى ولا يمنع من اعتباره عائدا عند ارتكابه جريمة جديدة ولا يعيد الحقوق المدنية الممنوعة فلا يحصل المحكوم بهذا

العفو على تلك الحقوق الا باتباع الطرق القانونية لاعادتها كما لا يؤثر في الاحكام الصادرة لمنفعة الاشخاص الحكمية او فى التعويضات المدنية للمرافق العامة . على ان هذا العفو يمكن ان يتناول العقوبة كلها او يقتصر على تنزيل قسم منها . او يتناول ابدال عقوبة مؤبدة بعقوبة موقتة ولكن لا يمكن ابدال العقوبة بنوع اخر كابدال الحبس بغرامة كما لا يجوز للمحكوم عليه ان يرفض مرحمة الاعفاء وليس امام طالب العفو فى حالة رفض طلبه الا انتظار ظروف اكثر ملائمة لتقديم الطلب مرة اخرى .

العفو العام

لقد سبق ان بينا بان العفو العام لا يعتبر من اعمال الملك الادارية وانما هو عمل تشريعي ولكن رأينا من المناسب ان نلم به لامكان مقارنة اثره بالنسبة لاثر العفو الخاص فنقول : ـ

ان العفو العام هو اجراء يصدر بموافقة وتصويب القوة التشريعية كما انه يشمل جميع المتهمين والمحكومين بصنف واحد من الجنايات او الجنح والمخالفات عند وجود ضرورة ماسة لذلك فهو ينصب على الفعل لا الفاعل وفى الغالب يكون العفو العام الواسطة التى تراجع بنتيجة وقوع فتن داخلية فقد تحصل اصطدامات بين الفرق السياسية وتتحقق الغلبة لاحد الطرفين فلاجل ازالة هذه الذكرى من الاذهان يعلن العفو العام بصرف النظر عن الاشخاص . على انه فى الغالب ينص على استثناء البعض من هذا العفو ولذلك فهو لا يزيل العقوبة فحسب بل الجرم والمحكومية ايضا وبالنظر لزوال الجرم فلا يمكن اجراء التعقيبات القانونية بحق احد بعد اعلان العفو العام كما انه يعيد للذين يشملهم حقوقهم المدنية . فاذا ارتكب احدهم جرما بعد ذلك فلا

يعد عائداً . على ان هذا العفو لا يؤثر على حقوق الغير فلهؤلاء ان يقيموا الدعاوي عن الاضرار التى اصابتهم من الذين شملهم العفو العام .

والعفو العام يصدر ايضا بعفو القائمين بتنفيذ الاحكام العرفية نظراً لبقاء التبعة القانونية التى تترتب على اعمالهم الى ان يصدر من مجلس الامة قانون مخصوص باعفائهم عن ذلك حسب المادة الـ ١٢٠ من القانون الاساسى .

على انه من المهم ذكر ما نصت عليه المادة الـ ١٢٣ من القانون المذكور التي وضعت عند تعديله بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ فقررت بأن ليس لمجلس الامة ان يشرع قانوناً بعفو الاشخاص الذين ارتكبوا جرماً من شأنه المساس بتبديل شكل الدولة او تبديل الحكومة او ارغام الملك او الحكومة او تهديدها على اجراء عمل ما .

٨- منح الاوسمة

منح الاوسمة من حقوق الملك الادارية فهو يمنحها للذين قاموا بخدمات بارزة ممتازة للتشويق والتشجيع او لمجاملات سياسية بالنسبة للعظام من الاجانب فهو يجعل للممنوح شرفاً وامتيازاً . والاوسمة العراقية ثلاثة :

أ - الوسام الهاشمي ويشمل القلادة التي يختص بها الملك ويجوز منحها لوصى العرش ولرؤساء الدول الاجنبية فقط والوشاح الاكبر ويختص بولي عهد المملكة العراقية ويجوز منحه لاولياء العهد الاجانب ولاعضاء الاسر المالكة الاجنبية ولرؤساء الوزارات الاجنبية (قانون وسام الهاشمي رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٠)

ب - وسام الرافدين : لهذا الوسام المنصوص عليه فى القانون رقم ٢٩ لسنة ٩٢٧ خمس درجات تكون الاولى اعلاها ويمنح ببراءة ملكية ويستوفى من العراقيين الذين يمنح لهم الوسام المبالغ التالية :

الدرجة الاولى تسعة دنانير
» الثانية ستة دنانير
» الثالثة اربعة دنانير ونصف الدينار
» الرابعة ثلاثة دنانير
» الخامسة دينار واحد ومائة وخمسة وعشرون فلساً

وتكون درجات هذا الوسام على نوعين مدنى وعسكري ويتقلدها اصحابها فى الاعياد والاحتفالات الرسمية وفى اي وقت آخر يعين بأمر جلالة الملك او بطلب رئيس الوزراء ويشترط فى منح الوسام او ترفيع درجته الى اعلى منها صـــدور قرار من مجلس الوزراء ويستثنى من ذلك الاجانب غير الموظفين فى الحكومة العراقية الذين يمكن منحهم الوسام او ترفيع درجته بأمر جلالة الملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول ويسترد الوسام ممن يأتى عملا ينافى الاخلاص للوطن وللامة والعرش اويزري بالشرف أو يسقط الحيثية بصورة يجعل صاحبه غير اهل للاستمرار على حمله ويكون الاسترداد بارادة ملكية بناء على قرار مجلس الوزراء . واذا رفعت درجة الوسام الى اعلى منها يسترد الوسام الاصغر من صاحبه ويستوفى منه الفرق بين رسم درجتي الوسام كما يسترد عند وفاة صاحب الوسام من ورثته خلال مدة مناسبة ويكون الخيار فى ذلك للورثة وفى حالة الاسترداد يعاد للورثة الرسم المدفوع من مورثهم عند تسلمه الوسام واذا فقد الوسام فيجوز لحامله الحصول على بدله باذن من رئاسة الوزراء ولقاء دفع المبلغ المفروض قانوناً لدرجة الوسام المفقود .

ج - وقد صدر قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٤٩ باحداث وسام فيصل الاول ويكون على ثلاث درجات الاولى اعلاها . وتكون كل درجة من درجاته اعلى من الدرجة التى تقابلها من وسام الرافدين

د - وهناك نوع من الاوسمة يسمى بالنوط وقد صدرت عدة قوانين وانظمة حول اصنافه واشكاله وكيفية منحه وحمله على ان ما يمنح منه بأمر من جلالة الملك هو نوط الهلال الاحمر بموجب قانون نوط الهلال الاحمر رقم ١٠ لسنة ١٩٣٦ والنظام الصادر بموجبه ونوط الحرب ونوط النصر المحدث بالنظام رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٠ الصادر بموجب قانون الانواط العراقية رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٩ ونوط الطيران المحدث بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٧ ونوط حماية الاطفال الصادر بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٤٦ والنظام رقم ٤٤ للسنة المذكورة . اما الانواط الاخرى كنوط الشجاعة والخدمة الفعلية المحدث بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٦ والانظمة الصادرة بموجبه ونوط المعارف والزراعة والصناعة بموجب القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٤٠ فمع انه لم ينص صراحة على منحها بأمر من جلالة الملك فقد جرى العمل في منحها على هذا الوجه .

على ان بعض العراقيين يمنحون اوسمة من قبل دول اجنبية فيحتاج ذلك الى براءة ملكية بالاذن بحملها حيث ان احكام قانون الاوسمة الاجنبية رقم ١٩ لسنه ١٩٢٢ وذيله رقم ٦١ لسنه ١٩٣٦ ورقم ١٣ لسنه ١٩٣٧ توجب ذلك . فعند الانعام على احد العراقيين بوسام من قبل اي دولة اجنبية ينبغي للمنعم عليه مراجعة الحكومة العراقية لتأذن بحمله وعليه ان يبرز الاوراق المثبتة لادعائه وعلى وزارة الداخلية بعد تحققها من المسألة ان تعرضها على السدة الملكية لاصدار الارادة . ثم يعطى المنعم عليه صورة الارادة الملكية المجيزة حمل الوسام الاجنبي مع كتاب من وزارة الداخلية ناطق بذلك . وعليه فلا يسوغ لاى عراقى كان حمل الاوسمة الاجنبية بدون صدور الارادة الملكية بحملها وينحصر حمل هذه الاوسمة في الاحوال الاتية :

١ - بحضر ملك البلاد المنعم بالاوسمة او امير متولي حكمها او رئيس حكومتها .

٢ - بحضر احد اعضاء الاسرة الملكية فى البلاد المنعمة .

٣ - فى مساكن سفراء الدولة المنعمة بذلك الوسام او مفوضيها وقناصلها المقيمين فى الممالك العراقية او خارجها .

٤ - اذا كان المنعم عليه ملحقاً رسمياً بجيش الدول المنعمة رسولا برسالة رسمية اليها من قبل الحكومة العراقية .

٥ - بالحفلات الرسمية او الشبيهة بالرسمية التي لها مساس خاص بالدولة المنعمة كالحفلات التذكارية وافتتاح المعاهد والهيا كل .

٦ - فى كل الحفلات الرسمية مدة وجوده فى تلك البلاد . ويتبع فى حمل كل وسام اجنبى نظامه الخاص العائد الى الدولة المنعمة وكل عراقى يخالف احد الاحكام المبينة اعلاه يعاقب بالحرمان من حمل ذلك الوسام وبغرامة لا تتجاوز ٢٢ر٥٠٠ دينار على ان هذا الانعام على احد العراقيين لا يعني امكان استعمال الالقاب المنبعثة منها نظير لقب باشا اوسير اوخان او بهادر او غيرها ولا يخاطب اصحابها فى المناسبات الرسمية او الصحف ولا تلحق باسمائهم كما لا يجوز استعمال الالقاب التي تمنح ويعاقب بغرامة لا تزيد عن د ن كل عراقى استعمل الالقاب فى المكاتبات الرسمية او الصحف .

الا ان احكام قانون حمل الاوسمة الاجنبية لا يشمل الاوسمة الممنوحة الى العراقيين من الحكومة الحجازية قبل ١٩٢١/٨/٢٣ ويجوز حملها فى كافة الاحوال تي تحمل فيها الاوسمة العراقية على ان تجري وزارة الدفاع تحقيق المستندات والبراءآت التى منحت بموجبها قبل السماح بحملها .

٩ - من تعيين الموظفين وترفيعهم وعزلهم

للملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول ان يعين ويعزل جميع الممثلين السياسيين والموظفين الملكيين والقضاة والحكام ويمنح الرتب العسكرية ويعين قواد الفرق فما فوقهم ما لم يفوض ذلك الى سلطة اخرى بقانون وذلك بموجب الفقرة الثامنة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسى.

ولما كان لكل نوع من الخدمة فى الدولة قانون خاص يعين الاصناف التى ينبغي استصدار ارادة ملكية بتعيينهم فيها ونقلهم وعزلهم منها ومن يفوض اليه امر اتخاذ هذه الاجراءآت بأمر وزاري أو بأمر من رئيس الدائرة فقد رأينا من اللازم ان نورد فيما يلي ما تضمنته قوانين الخدمة العراقية فى هذا الشأن .

أ - تعيين الممثلين السياسيين وترفيعهم ونقلهم واخراجهم .

لقد عالج موضوع هؤلاء الموظفين قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٠ فجعل اصناف ودرجات السلك الخارجي والرواتب والوظائف المتعلقة بها كما يلي : -

الصنف	الدرجة	الراتب بالدينار وشهرياً	الوظائف الدبلوماسية		الوظائف القنصلية
	١	١١٥	وزير مفوض اول		
الممتاز	٢	١٠٠	« « ثان		
	٣	٨٥	« « ثالث		
	١	٧٠	مشاور اول	قائم بأعمال	قنصل عام اول
الاول	٢	٥٥-٦٠	مشاور ثان		« « ثان
	٣	٤٥-٥٠	سكرتير اول		قنصل اول

الصنف	الدرجة	الراتب بالدينار وشهرياً	الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية
	١	٤٠	سكرتير ثان	قنصل ثان
الثاني	٢	٣٥	سكرتير ثالث	« ثالث
	٣	٣٠	ملحق اول	نائب قنصل اول
الثالث	١	٢٥	ملحق ثان	نائب قنصل ثان
	٢	٢١	ملحق ثالث	نائب قنصل ثالث اي (تلميذ قنصلي)

كما ان الوظائف الاتية فى ديوان وزارة الخارجية تكون من السلك الخارجي ويعتبر الذين يعينون فيهـا موظفون في السلك المذكور وهم :-

١ - مدير عام - من درجة لا تقل عن الدرجة الثانية من الصنف الاول.

٢ - مدير - من درجة لا تقل عن الدرجة الاولى من الصنف الثانى ولا تزيد عن الدرجة الثانية من الصنف الاول.

٣ - معاون مدير - من الدرجتين الثانيـة او الثالثة من الصنف الثانى.

وقد نصت المادة الخامسة من القانون المذكور بان جميع التعيينات فى السلك الخارجي والخروج منه بارادة ملكيـة. اما التعيينـات والخروج والنقل من الدرجة الثانية من الصنف الاول فما فوق فتكون تابعة لقرار مجلس الوزراء مقرون بارادة ملكية كما نصت المادة الـ ١٣ من القانون الآنف الذكر بان جميع الترفيعات فى السلك الخارجي تكون بارادة

ملكية اما الترفيعات للدرجة الثانية من الصنف الاول فما فوق فتكون تابعة لقرار مجلس الوزراء مؤيد بارادة ملكية .

ب - تعيين الموظفين الملكيين وترفيعهم ونقلهم وعزلهم :-

اما الموظفون الملكيون فقد عالج موضوع خدمتهم قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ وتعديلاته والذي يعتبر قانوناً عاما واجب التطبيق عندما لايرد نص يخالف احكامه فى قوانين الخدمة الخاصة لبعض طبقات الموظفين كقانون الخدمة الخارجية السالف الذكر وقانون الخدمة التعليمية وقانون الخدمة الطبية وقانون خدمة الشرطة وانظباطها وقانون الخدمة الهندسية .

ان قانون الخدمة المدنية قد جعل اصناف الموظفين اربعة ويشمل الصنف الاول ثلاث درجات والثاني ثلاث درجات والثالث اربع درجات والرابع خمس درجات وذلك عدا درجة ممتازة وهي عبارة عن ابلاغ راتب الدرجة الاولى من الصنف الاول الى راتب ثمانين دينارا بقرار من مجلس الوزراء وبصدور قانون التعديل الثالث لقانون الخدمة المدنية المرقم ١ لسنه ١٩٥٢ لم يطرأ تبدل اساسى فى اصناف ودرجات الموظفين عدا حذف الدرجة الخامسة من الصنف الرابع واعطائها راتب الدرجة الرابعة التى اصبحت ثمانية دنانير بدلا من ستة دنانير وجرى تزييد راتب كل درجة بحيث اصبح مساوياً لراتب الدرجة التي كانت اعلى منها مباشرة عدا الدرجات ذات الحدين فان الزيادة جرت بمقدار احد حديها . اما الدرجة الاولى من الصنف الاول فزيد راتبها الى ٧٥ ديناراً شهريا والدرجة الممتازة اصبح راتبها ٩٠ دينارا شهريا واعتبر الراتب الابتدائي للمتصرف ٦٠ دينارا شهريا ومن يعين متصرفا وراتبه دون ذلك يبلغ راتبه للمقدار المذكور مادام شاغلا لهذا المنصب وتجري ترفيعاته على

اساس راتبه السابق . وفيما يلي ندون اصناف ودرجات الموظفين ورواتبهم الشهرية : ـ

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري
الممتاز		٩٠
الاول	١	٧٥
	٢	٦٠ ـ ٦٥
	٣	٥٠ ـ ٥٥
الثانى	١	٤٥
	٢	٤٠
	٣	٣٥
الثالث	١	٣٠
	٢	٢٥
	٣	٢١
	٤	١٨
الرابع	١	١٥
	٢	١٢
	٣	١٠
	٤	٨

ونصت المادة الـ١٣ من القانون المذكور بانه مع مراعاة احكام القوانين الخاصة بالتعيينات يعين الموظفون على الوجه الآتى : ـ

١ ـ الصنف الاول بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء وتتم بصدور أمر من الوزير المختص .

٢ ـ الصنف الثانى بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح

الوزير وتتم بصدور أمر منه .

٣ - الصنف الثالث من قبل الوزير او من يخوله ذلك بناء على اقتراح رئيس الدائرة - ان وجد .

٤ - الصنف الرابع من قبل رئيس الدائرة .

اما اصناف الخدمة التعليمية فقد نصت عليها المادة الثالثة من قانون الخدمة التعليمية رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ وهي كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب بالدنانير
الممتاز	١	١٠٠
	٢	٩٠
الاول	١	٨٠
	٢	٧٠
	٣	٥٥ - ٦٠
	٤	٤٥ - ٥٢
الثاني	١	٤٠
	٢	٣٥
	٣	٣٠
الثالث	١	٢٥
	٢	٢١
	٣	١٨
	٤	١٥
الرابع	١	١٣
	٢	١٠
	٣	٨

ونصت المادة الرابعة على تعيين موظفي الخدمة التعليميـــة على الوجه الآتي : ـ

١ ـ الصنفان الممتاز والاول بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من الوزير وموافقة مجلس الوزراء .

٢ ـ الصنف الثاني بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من الوزير .

٣ ـ الصنف الثالث بأمر وزاري .

٤ ـ الصنف الرابع بقرار من رئيس الدائرة .

والذي يلاحظ ان هذا القانون قد اعطى لهؤلاء الموظفين درجة اعلى من الدرجة التي كانوا يشغلونها بموجب قانون الخدمة المدنية وذلك ابتداء من ١/١٠/١٩٥١ بموجب المادة الـ ١٩ من القانون المذكور ولذلك فقد اقتضى استصدار ارادات ملكية لمن كان من هؤلاء في الدرجة الاولى من الصنف الثالث من اصناف الخدمة المدنية لاعطائهم درجة اعلى بموجب قانون الخدمة التعليمية ليصبحوا في الصنف الثاني من اصناف الخدمة التعليمية . وحيث ان الغاية من اعطاء درجة اعلى لموظفي الخدمة التعليميـــة هي الترفيه المادي فكان الواجب النص بما يؤمن الحصول على زيادة راتب الدرجة دون رفعها وذلك حسب الاساس الذي جاء به التعديل الثالث لقانون الخدمة المدنيـة وقد علمنا ان وزارة المعارف قد تقدمت بلائحة قانونية لتعديل قانون الخدمة التعليمية بحيث يصبح الصنف الممتاز مقتصراً على درجة واحدة براتب ١٠٠ دينار وتكون الدرجة الثانية منه في الصنف الاول باعتبارها الاولى فيه وتنزل كل درجة من الدرجات التي تليها . الى الدرجة التي دونها دون أن يؤثر ذلك على مستوى رواتب الموظفين .

اما فيما يتعلق بخدمة الشرطة فقد نصت المادة الخامسة من قانون خدمة الشرطة وانضباطها المعدلة بالمادة الثالثة من قانون التعديل الثانى لهذا القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥١ بان تكون صنوف ودرجات رئيس الدائرة والضباط والمفوضين ونواب المفوضين كما يلى :-

الصنف	الدرجة	الراتب	
١	١	٦٠-٧٠-٨٠	مدير الشرطة العام مفتش الشرطة الاقدم امر قوة الشرطة السيارة
	٢	٥٠-٦٠-٧٠	
	٣	٤٥-٥٠-٦٠	
٢	١	٥٥	معاون مدير شرطة عام مفتش شرطة مدير شرطة
	٢	٥٠	
	٣	٤٥	
	٤	٤٠	
	٥	٣٥	
٣	١	٣٠	معاون مدير شرطة
	٢	٢٥	
	٣	٢١	
٤	١	١٨	مفوض
	٢	١٥	
	٣	١٢	
	٤	١٠	
	٥	٨	
٥	٦		نائب مفوض

ويكون تعيين ضباط الصنف الثالث بامر وزاري . اما التعيين فى الصنف الاول والثانى فيكون وفقاً للاسس المعينة فى قانون الخدمة المدنية السالفة الذكر . ويلاحظ بان قانون التعديل الثانى لقانون خدمة الشرطة وانضباطها قد تضمن منح درجة اعلى لهؤلاء الموظفين اعتبارا من ١/١٠/١٩٥١ ولا يعد ذلك ترفيعاً .

اما فيما يتعلق بموظفي الخدمة الهندسية فاعتبرت اصنافهم ودرجاتهم ورواتبهم بموجب قانون الخدمة الهندسية رقم ٢ لسنة ١٩٥٢ كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري
الممتاز		٩٠
الاولى	١	٧٥
	٢	٦٠ - ٦٥
	٣	٥٠ - ٥٥
	١	٤٥
الثاني	٢	٤٠
	٣	٣٥
الثالث	١	٣٠
	٢	٢٥
	٣	٢١

ويجري تعيين وترفيع الصنف الاول بناءعلى اقتراح الوزير وقرار مجلس الوزراء وصدور ارادة ملكية والصنف الثانى بناء على اقتراح الوزير وصدور ارادة ملكية والصنف الثالث بامر وزاري بناء على اقتراح رئيس الدائرة .

اما قانون التعديل الاول لقانون الخدمة الطبية رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١ فقد نص فى المادة الـ ١٧أ بان تكون الصنوف والدرجات والرواتب لموظفي هذه الخدمة كما يلي : -

الصنف	الدرجة	الراتب	
١	١	١٠٠	المدراء والمفتشون العامون -(من اطباء) وعميد واساتذة كلية الطب ومدراء المعاهد الفنية وعميد واساتذة كلية الصيدلة والاطباء الاخصائيون .
	٢	٨٠	
	٢	٨٠	مديرو المستشفيات ورؤساء الصحة.
	٣	٧٠	
٢	١	٦٠	اطباء واطباء اسنان وصيادلة وكيمياويون .
	٢	٥٠	
	٣	٤٠	
	٤	٣٥	
٣	١	٣٠	اطباء واطباء اسنان وكيمياويون وممرضات وقابلات فنيات وماذونات وموظفون صحيون .
	٢	٢٥	
	٣	٢٠	
	٤	١٥	
	٥	١٢	
	٦	١٠	

وقد نصت الفقرة ب من هذه المادة بأن يقترن تعيين موظفى الصنف الاول والدرجتين الاولى والثانية من الصنف الثانى بقرار من مجلس الوزراء وارادة ملكية .

وقد صدر مؤخراً قانون التعديل الثاني لقانون الخدمة الطبية رقم ٤٨ لسنة ٤٧ رقم ٦١ لسنة ١٩٥٢ فأصبح بموجبه موظف الخدمة الطبية التابع لهذا القانون جميع الاطباء واطباء الاسنان والصيادلة الكيماويون والصيادلة والكيمياويون والمجبرون الفنيون الذين اكملوا الدراسة الثانوية او مايعادلها والممرضات والقابلات الفنيات والقابلات المأذونات والموظفون الصحيون الموظفون فى الحكومة عدا من يخضع منهم الى قانون خاص (فقرة ٢ مادة ١) . ويجري تعيين الطبيب وطبيب الاسنان والصيدلي والصيدلي الكيمياوي والكيمياوي والممرضة والقابلة الفنية والموظف الصحي لاول مرة حسب الرواتب المعينة فى الفقرة (١) من المادة السابعة المعدلة من قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ . اما الممرضة والقابلة المأذونة ففي الدرجة السادسة من الصنف الثالث من صنوف الخدمة الطبية . الا انه يجوز تعيين موظفي الخدمة الطبية فى الدرجة الاولى من الصنف الثانى من اصناف الخدمة الطبية فما دون حسب خدماتهم السابقة وممارسة المهنة بشرط ان تكون الخدمة والممارسة كافية لوصولهم بموجب هذا القانون وبطريق الترفيع الى الدرجة التى يراد تعيينهم فيها على ان لايزيد الراتب عما حاز عليه موظفو الخدمة الطبية المتخرجون فى نفس السنة بطريق الترفيع وتعتبر مدة الدراسة فى الكلية الطبية العراقية اكثر من ست سنوات لغرض هذه المادة (الفقرة ١ من المادة السادسة بعد تعديلها الثانى). كما نص هذا القانون بان يكون راتب كل من موظفي الخدمة الطبية راتب الدرجة الاعلى التي تلي درجته ضمن المقياس المبين فى الفقرة (أ) من المادة السابعة من القانون ولا تعتبر هذه الزيادة ترفيعا .

ج - تعيين القضاة والحكام

ان قانون الخدمة القضائية قد نص فى الفقرة الثانية من المادة الثامنة

منه بأن يعين الحاكم او القاضى او نائب الحاكم فى الخدمة القضائية بارادة ملكيه يستحصلها الوزير بقرار من اللجنة وليس للوزير ان يستحصل ارادة الا وفق القرار . على ان له الحق برفض قرار يتضمن الترشيح مع بيان الاسباب الموجبة . الا ان الفقرة الثالثة من المادة التاسعة منه اجازت تعيين من توفرت فيه الشروط والمؤهلات المقتضية للتعيين فى احدى درجات الصنف الاول من صنوف الحكام او في درجات الصنف الاول من صنوف القضاة عضواً فى محكمة التمييز او نائباً لرئيسها اورئيساً لمحكمة استئناف او رئيساً لمجلس تمييز شرعي بموافقة مجلس الوزراء وارادة ملكية بدون قرار من اللجنة ، على ان ينص فى الارادة الملكية على تعيينه فى الصنف الاول من صنوف الحكام او القضاة مع بيان درجته .

اما رئيس محكمة التمييز فيعين عادة من بين حكام الصنف الاول من صنوف الحكام ويجوز تعيينه ممن توفرت فيه ميزات خاصة بالنظر الى خدمته السابقة بوظيفة حاكمية وبوظيفة اخرى من الوظائف الهامة فى وزارة العدلية وبلغت مدة خدماته المذكورة خمساً وعشرين سنة فاكثر وذلك حسب الطريقة السابقة الذكر (فقرة ٤ مادة ٩)

وقد صدر مؤخراً قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٢ وهو التعديل الثالث لقانون الخدمة القضائية رقم ٢٧ لسنة ١٩٤٥ مستهدفاً الترفيه عن الحالة المالية وتزييد الكفاءة فى هذا السلك من الخدمة فاصبحت صنوف الحكام ودرجاتهم ورواتبهم كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب
	١	١٠٠
الاول	٢	٩٠
	٣	٨٠

الصنف	الدرجة	الراتب
	١	٧٠
الثانى	٢	٦٠
	٣	٥٠
	١	٤٠
الثالث	٢	٣٥
	٣	٣٠

ويكون راتب رئيس محكمة التمييز ونائباه من الدرجة الاولى من الصنف الاول ويكون راتب الرئيس ١٢٠ ديناراً ولايكون فى الدرجة الاولى من الصنف الاول الا حكام محكمة التمييز ورؤساء محاكم الاستئناف ومن سبق ان اشغلوا هذه المناصب ويكون نواب رؤساء محاكم الاستئناف من الدرجة الثالثة من الصنف الاول او من الدرجتين الاولى والثانية من من الصنف الثانى . ويكون حكام محاكم الاستئناف وحكام استئناف التسوية من الصنف الثانى وحكام محاكم البداءة غير المحدودة من الصنف الثانى او من الدرجة الاولى من الصنف الثالث .

ويجري ترفيع الحاكم من درجة الى اعلى ومن صنف الى اعلى بقرار من اللجنة بعد قضائه مدة ثلاث سنوات فى درجته ومن الصنف الثانى الى الصنف الاول بعد قضائه اربع سنوات وعلى الوزير ان يصدر امر الترفيع بعد ترشيح اللجنة اذا كان الملاك مساعداً على ذلك .

اما اصناف القضاة ودرجاتهم ورواتبهم فتكون كما يلي : –

الصنف	الدرجة	الراتب
	١	٧٠
الاول	٢	٦٠
	٣	٥٠
	١	٤٥
	٢	٤٠
الثانى	٣	٣٥
	٤	٣٠
	٥	٢٥

ويكون رئيسا مجلس التمييز الشرعي واعضاؤها من الصنف الاول من اصناف القضاة بعد قضائهم مدة الترفيع ويكون قضاة بغداد والبصرة والموصل من الدرجات الثانية والثالثة من الصنف الاول او الدرجة الاولى من الصنف الثانى بعد قضاء مدد الترفيع ويجوز ابلاغ راتب رئيس مجلس التمييز الشرعي الى ٨٠ وثم الى ٩٠ ديناراً بعد قضاء مدد الترفيع المحددة لترفيع الحكام . ويجري ترفيع القاضى من درجة الى اعلى ومن صنف الى اعلى بقرار من اللجنة بعد قضائه ثلاث سنوات فى درجته وعلى الوزير ان يصدر امر الترفيع بعد ترشيح اللجنة اذا كان الملاك مساعداً على ذلك .

اما نائب الحاكم فيعين من الذين مضى على تخرجهم ثلاث سنوات وممن توفرت فيهم الشروط الواردة فى الفقرات (١) و (٢) و (٤) و (٥) و (٦) من المادة الخامسة واكمل سن الرابعة والعشرين من العمر ويرجح من يحسن احدي اللغتين الانكليزية او الافرنسية ويكون راتبه

٢٥ ديناراً ويرجح فى التعيين الى الحاكمية فى الدرجة الثالثة من الصنف الثالث .

ويجوز انهاء خدمة الحاكم من الدرجة الثالثة من الصنف الثالث والقاضى من الدرجتين الخامسة والرابعة من الصنف الثانى ونائب الحاكم دون اتخاذ اجراءات انضباطية اذا صدر قرار من اللجنة بأنه غير لائق للخدمة القضائية لسبب سلوكه او عدم كفايته . وعلى وزير العدلية استحصال ارادة ملكية بذلك ،

ملحوظة تتعلق بالخدمة الخارجية

بعد طبع ما يتعلق بالخدمة الخارجية صدر قانون التعديل الثانى لقانون الخدمة الخارجية برقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ فاصبحت اصناف ودرجات السلك الخارجى ورواتبها كما يلى :-

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري	الوظائف الدبلوماسية		الوظائف القنصلية
	١	١١٥ دينار	وزير مفوض اول		--
الممتاز	٢	١٠٠	وزير مفوض ثان		--
	٣	٩٠	وزير مفوض ثالث		--
	١	٨٠	مشاور اول	قائم بأعمال	قنصل عام
الاول	٢	٧٠	مشاور ثان	قائم بأعمال	قنصل عام ثان
	٣	٦٠	سكرتير اول	قائم بأعمال	قنصل اول
	١	٥٠	سكرتير ثان		قنصل ثان
الثانى	٢	٤٠	سكرتير ثالث		قنصل ثالث
	٣	٢٥	ملحق اول		نائب قنصل اول

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري	الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية
	١	٣٠	ملحق ثان	نائب قنصل ثان
الثالث	٢	٢٥	ملحق ثالث تلميذ دبلوماسي	نائب قنصل ثالث (تلميذ قنصلي)

وعلى هذا الاساس فقد عدلت رواتب موظفي السلك الخارجي لتطابق هذه الدرجات اعتباراً من ١/١٢/١٩٥١ كما اصبح من الجائز تعيين سفير بدرجة خاصة براتب ١٢٠ ديناراً واذا وصل احد الموظفين احدي الدرجتين الثالثة او الثانية من الصنف الثاني او احدي الدرجتين الثانية او الاولى من الصنف الثالث بمقتضى قانون الخدمة المدنية وكان متخرجاً من مدرسة عالية وذا مقدرة وكفاية جاز تعيينه في السلك الخارجي بالدرجة التي يستحقهـا وفق قانون الخدمة المدنية بعد قضائه مدة ثلاث سنوات في الخدمة الخارجية ويراعى بحقه عند ذلك الفقرة (١ - أ) من المادة السادسة بلا تقيد بتحديد العمر على ان يؤدي امتحاناً في احدى اللغتين الفرنسية او الانكليزية .

ويتحتم بموجب هذا التعديل نقل موظف السلك الخارجي اذا قضى اربع سنوات في منطقة واحدة الى منطقة اخرى من مناطق التمثيل الخارجي التي تعين بنظام ولا يمدد الوزير بقاء الموظف في المنطقة الواحدة بعد السنوات الاربع الا لسنه واحدة يجوز تجديدها سنة بعد اخرى بقرار من مجلس الوزراء على ان لا يتجاوز ذلك ثلاث سنوات ويستثنى من ذلك السفراء وموظفو الخدمة الخارجية في هيئة الامم والوزراء المفوضون .

١٠ - اعلان الاحكام العرفية

من مستلزمات حياة الشعوب ايجاد نظام اكثر صرامة من الضابطة الادارية فى ادوار الازمات التي تسببها الحروب الخارجية او القلاقل الداخلية . فنظام الضابطة الادارية المقرر للازمنة الاعتيادية لا يمكن المحافظة عليه بكامله اثناء ادوار الازمات لان الكفاءة فيه لا تعود كافية لتأمين النظام العام . ذلك لان نظام الضابطة الادارية يقوم على اساس التفريق الشديد بين القوة العسكرية والقوة المدنية وعلى اساس السيادة المطلقة للسلطة المدنيه تطبيقاً للقواعد العملية التالية :

١ - ليس للسلطات العسكرية فى الأزمنة الاعتيادية من قوة التنظيم اي اثر فيما يتعلق بضابطة الحياة المدنية وكل ما تشترك فيه تلك السلطات ينحصر فى امكان توجيه القوة العسكرية فى تنفيذ التدابير التي تعينها السلطة المدنية .

٢ - ليس للمجالس التحقيقية والمحاكم العسكرية فى الازمنة الاعتيادية اي اختصاص فى النظر فى الجرائم والمخالفات التي يرتكبها المدنيون غير المجندين او الداخلين فى السلك العسكري

ولما كان الانظباط العسكري اكثر صرامة من الانضباط الادارى فى الحياة المدنية فمن الواضح ان انجع واسطة فى الظروف التى تتطلب تقوية عمل الضابطة المدنية هى احالة سلطات هذه الضابطة قسماً او كلا الى السلطات العسكرية فتحل هذه محل السلطة المدنية فى ممارسة الضابطة الادارية العامة فتأخذ منها ما يلائمها وتترك الباقي للسلطة المدنية التى تتعاون معها فى هذا الخصوص .

الا انه تفاديا لوقوع اخطاء قانونية خطيرة فان القوانين التي

تصدر لاقرار مثل هذا النظام المسمى فى العراق بالاحكام العرفية توجب اشراك موظفين مدنيين مع السلطات العسكرية وسنوجز فيما يلي النصوص القانونيه التي شرعت في العراق لهذا الغرض .

يلاحظ ان الفقرة التاسعة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسى تضمنت ان للملك ان يعلن الاحكام العرفية .

وورد فى المادة الـ ٨٨ منه بأنه تؤسس محاكم او لجان خصوصية لهذا الغرض . اما الفقرة الاولى من المادة الـ ١٢٠ من القانون المذكور فقد بينت كيفية اعلان تلك الاحكام فنصت على مايلي :

(فى حالة حدوث قلاقل او ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل فى أية جهة من جهات العراق او حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على اعلان الاحكام العرفية بصورة موقتة فى انحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل او الغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تعلن به الاحكام العرفية وذلك فى الامكنة وبالدرجة التي تعين بالبيان المذكور على ان يكون القائمون بتنفيذ هذا البيان معرضين للتبعة القانونية التي تترتب على اعمالهم الى ان يصدر من مجلس الامة قانون مخصوص باعفائهم عن ذلك . اما كيفية ادارة الاماكن التي تطبق فيها الاحكام العرفية فتعين بموجب ارادة ملكية) .

وبناء على ذلك فقد صدر مرسوم الادارة العرفية رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ ثم عدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٦ وبمرسوم الذيل المرقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ثم بالمرسوم ٦ لسنة ١٩٤٩ وفيما يلي موجز لما ورد فى المرسوم وتعديلاته .

آ - التشكيلات العسكرية :

تتكون من المجلس العرفي العسكري وقيادة القوات العسكرية .

اما المجلس العرفي فيتألف من رئيس لا تقل رتبته عن رتبة عقيد وعضوين عسكريين لاتقل رتبتهما عن رتبة رئيس يعينون بارادة ملكية بناء على اقتراح وزير الدفاع وعضوين من الحكام على ان لا تقل درجتهما عن الدرجة الرابعة من درجات الحكام يعينان بارادة ملكية بناء على اقتراح وزير العدلية ويقوم بوظيفة الادعاء العام فى المجلس المذكور نائب الاحكام العسكريه او أي شخص يعينه وزير الدفاع وتصدر قرارات المجلس باكثرية الاراء . اما قيادة القوات العسكرية فتكون على اساس المناطق العسكرية التي تعين بارادة ملكية اذ يكون لكل منطقة عسكرية قائد عسكري .

ب - الافعال الجرمية التى تكون من اختصاص المجلس العرفى العسكرى :

جميع الافعال الجرمية داخل منطقة الادارة العرفية او خارجها عندما تكون ذات مساس او ارتباط بالافعال الجرمية الحادثة ضمن تلك المنطقة عدا الافعال الجرمية التي يأمر قائد القوات العسكرية برؤيتها من قبل المحاكم العدليـة او الادارية كل حسب اختصاصه . على ان المادة الـ ١١ من المرسوم قد نصت بان يعاقب بالاعدام :

١ - كل من حمل السلاح أو أية آلة جارحة ضد الحكومة او قواتها العسكرية على اختلاف انواعها او قوات الشرطة او استعمل السلاح ضد أي موظف من موظفي الحكومة او مستخدميها .

٢ - كل من اشترك فى أي عصيان مسلح ضد الحكومة او قواتها المسلحة ويقصد بالعصيان المسلح وجود اكثر من شخص واحد يحمل سلاحا ناريا او أية آلة جارحة .

٣ - كل من اشترك بأي عمل من شأنه تخريب خطوط المواصلات

او المخابرات للقوات العسكرية او تعطيلها او تخريب او تعطيل الوسائط النقلية للقوات المذكورة .

٤ - كل من اشترك فى مساعدة العصاة بتقديم اسلحة او ذخيرة او عتاد اليهم .

٥ - كل من بث الدعاية بين افراد القوات العسكرية او الشرطة لغرض اضعاف قواهم المعنوية اوحملهم على عدم القيام بواجباتهم .

٦ - كل من حرض بأية صورة كانت شخصاً او اشخاصاً على ارتكاب الافعال السابقة سواء كان المحرض داخل المنطقة العرفية او خارجها .

٧ - كل من تجسس لمصلحة العصاة ضد الحكومة داخل المنطقة المعلنة فيها الاحكام العرفية .

ونصت المادة الـ ١٢ منه بان يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة او الموقتة او الحبس مدة لاتزيد على خمس عشرة سنة كل من :-

١ - اعطى الاخبار او المعلومات الى العصاة عن الحركات العسكريه او اعمال الحكومة المتعلقة بالحركات فى المنطقة المعلنة فيها الاحكام العرفية .

٢ - شجع العصاة على الاستمرار على الحركات العصيانية .

٣ - نشر الاخبار المختلقة اذا أدت هذه الاخبار او كان من شأنها ان تؤدى الى اضعاف فى القوة المعنوية بين افراد القوات المسلحة للحكومة .

اما الافعال الجرمية غير المنصوص عليها فى هذا المرسوم فيعاقب مرتكبوها وفقاً لاحكام قانون العقوبات البغدادي او القوانين الاخرى (المادة ١٨ من المرسوم) ولما كانت هذه الصلاحيات واسعة جداً ولضرورة اشراف السلطات المسؤولة على تصرفات السلطات العسكرية فقد صدر المرسوم المرقم ٦ لسنة ١٩٤٩ بأن تضاف الفقرة الاتية الى اخر المادة ١٤ من المرسوم :

﴿ وان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفي بالنظر في بعض الجرائم التي يعينها ويحال مرتكبو هذه الجرائم الى المجلس المذكور بطلب من وزير الداخلية . وللمجلس الوزراء ان يخول وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد القوات العسكرية الواردة في هذه المادة ﴾ .

ج - اصول المحاكمة :

١ - على المجلس العرفي العسكري محاكمة الاشخاص الذين يساقون اليه لاجل المحاكمة من قبل قائد القوات العسكرية او المدعي العام (المادة ٣ من المرسوم) وذلك في حالة عدم صدور قرار من مجلس الوزراء في ان تحال الجرائم الى المجلس العرفي من قبل وزير الداخلة وهنا يرد اعتراض وجيه في ان سلطة وزير الداخلية يجب ان لا تكون مقيدة بقرار من مجلس الوزراء حسبما يبدو من ظاهر الفقرة المضافة الى آخر المادة ١٤ من المرسوم حيث تتضمن ثلاث جمل وهي :

(أ) ان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفي بالنظر في بعض الجرائم التي يعينها .

(ب) ويحال مرتكبو هذه الجرائم الى المجلس المذكور بطلب من وزير الداخلية .

(ج) وللمجلس الوزراء ان يخول وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد القوات العسكرية الواردة في هذه المادة .

فبينما نجد الجملة الاولى قد تضمنت ان يقرر مجلس الوزراء حصر الخ .. نرى انه ورد في الجملة الثالثة بان لمجلس الوزراء ان يخول .. الخ فبقيت الجملة الثانية مستقلة وغير معطوفة على الجملة الاولى اذ لو كانت كذلك لجاءت صيغتها تقول « واحالة مرتكبي هذه الجرائم الى المجلس العرفي

العسكري بطلب من وزير الداخلية «ولما كانت هناك حاجة لتكرار جملة لمجلس الوزراء فى الجملة الثالثة اذ كان يكفى ان تعطف على الجملة الثانية بالقول « وان يخول ... الخ » ولذلك يستنتج ان المشرع قصد ان تكون الاحالة من قبل وزير الداخلية دون ان يستند ذلك الى قرار من مجلس الوزراء وهذا ما يبدو من الصيغة . على ان ماجرى عليه العمل ان مجلس الوزراء قد اصدر قراراً فى جلسته المنعقدة بتاريخ ٢١/١١/١٩٤٩ (اذ كانت الاحكام العرفية معلنة . وذلك بالارادة المرقمة ٣١٩ والمؤرخة فى ١٤/٥/١٩٤٨) متضمناً فى فقرته الثالثة (ان تحال هذه الجرائم الى المجلس العرفى من قبل وزير الداخلية وحده) وعليه فان هذه الفقرة من قرار مجلس الوزراء يمكن اعتبارها تأيداً للنص القانونى وان لم تكن الحاجة تدعو لصدورها نظراً لعدم امكان تصور صدور قرار لتحديد هذه الصلاحية ومخالفة النص المطلق الذي لا يبيح التحديد او القيد .

٢ - يباشر المجلس المحاكمة باستماع بيان المدعي العام الذي يتضمن خلاصة الجريمة المسندة ثم يمكن المتهم من بيان افادته الاولى ويستمع شهود الاثبات ويمكن المتهم من مناقشتهم ويستمع شهود الدفاع (ان وجدوا) مالم ير المجلس ان الغرض من طلب استماعهم هو المماطلة. ويسمع دفاع المتهم ثم يصدر قراره (المادة ٤ من المرسوم) وتجري المرافعة بصورة علنية الا اذا رأى المجلس ضرورة لرؤيتها بصورة سرية (مادة ٥ منه) وتصدر القرارات باكثرية الاراء (مادة ٦ منه) ويجب ان يستند القرار الى مادة قانونية وان يحتوي على الاسباب المدالة (مادة ٧) وتعتبر احكام المجلس قطعية وتنفذ على الفور الا ما كان منها متضمناً الحكم بالاعدام (٨ المعدلة) اذ لا ينفذ الا بعد تصديق الملك (مادة ٩ المعدلة) .

٣ - لقد جاء مرسوم ذيل مرسوم الادارة العرفية بقاعدة جديدة في قبول مبدأ اجراء المحاكمة غيابياً فنص في المادة الاولى منه على ما يأتي: (اذا لم يتيسر القبض على المتهم او هرب بعد القبض عليه فتجري التعقيبات والتحقيقات والمحاكات بحقه امام المجلس العرفي غياباً .)

اما كيفية تبليغه فتكون بطريقة تعليق ورقة التكليف بالحضور على محل اقامة المتهم او بنشره صورتها في احدى الجرائد او الاذاعة فاذا لم يحضر المتهم خلال سبعة ايام من تاريخ هذا التبليغ يباشر بالاجراءات المذكورة في المادة الاولى (المادة ٢) ويحكم المجلس بعد تلاوة اوراق التحقيق واستماع الشهادات وطلبات واقوال المدعي العام والمدعي في الحقوق المدنية في الجريمة المسندة للمتهم وفي التضمينات الناشئة منها ويعلن هذا الحكم فوراً حسب الطريقة المبينة في المادة الثانيه (المادة ٣) وينفذ الحكم المتعلق بالتضمينات فوراً من قبل المجلس العرفي العسكري على ان يقدم المحكوم له كفيلا لمدة ستة اشهر تبتدي من تاريخ اعلان الحكم . ويستثنى من هذه الكفالة الحكومة اذا كانت هي المحكوم لها بالتضمين (المادة ٤) واذا حضر المحكوم عليه غيابا او قبض عليه خلال مدة ستة اشهر من تاريخ اعلان الحكم الغيابي عليه حسب المادة الثالثة من هذا الذيل يعاد النظر في الحكم المذكور من قبل المجلس العرفي العسكري بعد اجراء المحاكمة حسب المادة الـ ٤ من المرسوم الاصلي . واذا لم يكن المجلس موجوداً لسبب انتهاء الاحكام العرفيه فيجتمع المجلس نفسه لغرض اعادة النظر في الحكم المذكور واذا لم يمكن ذلك بسبب عدم وجود عضو او اكثر من اعضائه فيجوز تعيين اعضاء آخرين بدلا منهم (المادة ٥) فاذا اسفرت النتيجة بعد اعادة النظر عن تأييد الحكم السابق فلا يرد شيء من التضمينات الى المحكوم عليه . واذا اسفرت عن برائته فيحكم باعادة

التضمينات كلها او بعضها اليه (مادة ٦) . اما اذا توفى المحكوم عليه غياباً خلال مدة الستة اشهر السابق ذكرها فلورثته خلال المدة الباقية منها ان يطلبوا اعادة النظر فى الفقرة الحكمية المختصة بالتضمينات وللمجلس ان يقرر ما يتراءى له .

د ـ الاجراءات الادارية

ان الاجراءات الادارية مودعة لقائد القوات العسكرية اذ نصت المادة الـ ١٤ من المرسوم بانه يجوز لقائد القوات العسكرية ان يتخذ باعلان او بأوامر كتابية او شفوية التدابير الآتى بيانها :

١ ـ سحب الرخص بحيازة السلاح او حمله والامر بتسليم الاسلحة على اختلاف انواعها والذخائر والمواد القابلة للانفجار والمفرقعات وضبطها اينما وجدت واغلاق مخازن الاسلحة .

٢ ـ الترخيص بتفتيش الاشخاص او المنازل فى اي ساعة من ساعات النهار او الليل .

٣ ـ الامر بمراقبة الصحف والنشرات الدورية قبل نشرها وايقاف نشرها من غير اخطار سابق والامر باغلاق اي مطبعة وضبط المطبوعات والنشرات والرسومات التي من شأنها تهييج الخواطر واثارة الفتنة او مما قد يؤدي الى الاخلال بالامن او النظام العام سواء كانت معدة للنشر او للتوزيع او للعرض على الانظار او البيع او لم تكن معدة لغرض من هذه الاغراض .

٤ ـ الامر بمراقبة الرسائل البريدية والتغرافية والتلفونية .

٥ ـ تحديد مواعيد فتح المحال العمومية واغلاقها كلا او بعضاً سواء فى كل الجهة التى اجريت فيها الاحكام العرفية او فى بعض النواحى

او الاحياء او تبديل تلك المواعيد واغلاق المحال العمومية المذكورة كلها او بعضها .

٦ - الامر باعادة الاشخاص المولودين او المستوطنين في غير الجهة التي يقيمون فيها الى مقر ولادتهم او لوطنهم اذا لم يوجد ما يبرر مقامهم في تلك الجهة او الامر بأن يكون بيدهم تذاكر لاثبات الشخصية او الاذن بالاقامة .

٧ - الامر بالقبض على المتشردين والمشتبه فيهم وبحجزهم في مكان امين .

٨ - منع اي اجتماع عام وحله بالقوة وكذلك منع اي ناد او جمعية او اجتماع وحله بالقوة .

٩ - منع المرور في ساعات معينة من النهار او الليل في كل الجهة التي اعلنت فيها الاحكام العرفية أو في بعضها ألا بأذن خاص أو لضرورة عاجلة بشرط اثبات تلك الضرورة .

١٠ - تنظيم استعمال وسائط النقل على اختلاف انواعها في كل الجهة المعلنة فيها الاحكام العرفية او في بعضها ومنع ذلك الاستعمال عند الاقتضاء .

١١ - اخلاء بعض الجهات او عزلها وعلى العموم حصر وتحديد المواصلات بين الجهات المختلفة التي اعلنت فيها الاحكام العرفية وتنظيم تلك المواصلات .

١٢ - الاستيلاء على أية واسطة من وسائط النقل او اى مصلحة عامة او خاصة او اي معمل او مصنع او محل صنايع او اي عقار او اي منقول او اي شيء من المواد الغذائية وكذلك تكليف اي فرد بتأدية اي عمل من الاعمال .

ويجوز لمجلس الوزراء ان يضيق دائرة الحقوق المتقدمـــة المخولة لقائد القوات العسكرية او ان يرخص له باتخاذ اي تدبير آخر مما يقتضيه صون الامن والنظام العام فى كل الجهة التى اعلنت فيها الاحكام العرفية او فى بعضها.

وقد اضيف الى نهاية هذه المادة كما اسلفنا بموجب المرسوم رقم ٦ لسنة ١٩٤٩ بان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفى بالنظر فى بعض الجرائم التي يعينها ويحال مرتكبو هذه الجرائم الى المجلس العرفى بطلب من وزير الداخلية. ولمجلس الوزراء ان يخول وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد القوات العسكرية الواردة فى هذة المادة. والذي يبدو واضحاً ان القسم الاخير من هذه الفقرة هو الذي يتعلق باحكام هذه المادة.

هـ - كيفية اعلان الاحكام العرفية:

عند توفر الحالات التى اشارت اليها الفقرة الاولي من المادة ١٢٠ من القانون الاساسى وبناء على قرار من مجلس الوزراء تصدر الارادة الملكية باعلان الاحكام العرفية وتحتوي الارادة الملكية عادة على المنطقة او المناطق التى تشملها تلك الاحكام العرفية ولمدة موقتة الى حين صدور ارادة ملكيـة بانهائهـا. ثم تعين علاقة الادارة الملكيـة بقائد القوات العسكرية وذكر القوانين التي يجري توقيف تنفيذهـا كقوانين اصول المحاكمات الجزائية وادارة الالوية والجمعيات والاجتماعات والتجمعات والمطبوعات وانضباط موظفى الدولة والخدمة المدنية والقضائية ونظام دعاوي العشائر والقوانين الاخري كل ذلك بقدر ما لها مساس بالاجراءات والمحاكمات التي تتطلبها الادارة العرفية حسبما يتراءى لقائد القوات العسكرية مع ذكر بعض الاستثناءات.

١١ — اعلان حالة الطوارئ

ان الفقرة التاسعة من المادة السادسة والعشرين من القانون الاساسي تتضمن بأن الملك ان يعلن الاحكام العرفية او حالة الطوارىء . وحالة الطوارىء هذه اضيفت بالقانون رقم ٦٩ لسنة ٩٤٣ وهو قانون التعديل الثاني للقانون الاساسي كما اضيفت بموجبه الفقرة الثانية للمادة ١٢٠ منه التي تتضمن ما يلي : -

« عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في اية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارىء في جميع انحاء العراق او في اية منطقة منها . وتدار المناطق التي يشملها الاعلان وفقاً لقانون خاص ينص على محاكمة الاشخاص عن جرائم معينة امام محكمة خاصة وعلى الاجراءات الادارية التي تتخذها سلطات معينة »

ولحد الآن لم يصدر قانون خاص بعد وضع هذه الفقرة ولكن سبق ان صدر في ١٠/٩/٩٣٩ مرسوم الطوارىء رقم ٥٧ لسنة ٩٣٩ وبموافقة مجلس الوزراء صدرت الارادة الملكية بتنفيذه اعتبارا من ١١/٩/٩٣٩ وذلك نظراً لقيام الحرب العالمية الثانية ثم عدلت المادة الاولى منه بالمرسوم رقم ١٠ لسنة ٩٣٩ وكان ما يتناوله كيفية السيطرة على الاجانب غير المرغوب فيهم والتحقيق عن هوياتهم وتأمين جعلهم في متناول سلطة الحكومة في اي وقت وبيان كيفية حفظ املاكهم واموالهم ومراقبة حركة الخروج من العراق ومنع اي شخص من مغادرته - اذا رؤى ان في مغادرته محذوراً - وتعديل بعض احكام قانون العقوبات عند تطبيقها على الاجانب وامكان فرض عقوبة الاعدام على بعض الجرائم ووضع قواعد لامكان اتخاذ بعض التدابير التي ينبغي اتخاذها حسب مقتضيات الوضع الدولي ثم صدر قانون الطوارىء رقم ١٠ لسنة ١٩٤٠ فحل محل المرسومين

الانفي الذكر اللذين الغيا بنص المادة الاولى منه وبناء على بقاء استمرار الاسباب التي اوجبت اصدار المرسومين المذكورين فقد صدرت الارادة الملكية بناء على قرار مجلس الوزراء باعتبار يوم ١١/٣/١٩٤٠ تاريخاً لظهور خطر الحرب وذلك لفرض احكام هذا القانون ولا زال حكم هذا القانون قائماً ومطبقاً بالنظر لعدم صدور ارادة بانهاء الحالة المذكورة.

ويتناول هذا القانون كما كان الحال في المرسومين كيفية السيطرة على الاجانب غير المرغوب فيهم والتحقيق عن هوياتهم وتأمين جعلهم في متناول سلطة الحكومة في اي وقت وكيفية حفظ اموالهم واملاكهم ومراقبة حركة الخروج من العراق وتعديل بعض احكام القسم الثاني من الباب الخامس عشر من قانون العقوبات عند تطبيقها على الاجانب بحيث اصبحت اشد صرامة . كما عرف تعبير (العدو) المستعمل في الباب الثاني عشر من قانون العقوبات البغدادي بأنه يشمل اية دولة في حالة حرب مع العراق ورعاياها كما اضيفت الى المادة الثالثة من الباب المذكور ما جعلها تشمل الطرق والمواصلات الاخرى او تطبيق العقوبة الواردة فيها على اي شخص يتلف او يخرب اية مصلحة من المصالح العامة او يتعرض للاخلال بها أو يمنع أو يتعرض للاخلال بتجهيز الحاجيات الضرورية للحكومة او الجمهور وذلك بقصد الاخلال بالطمأنينة العامة او بقصد عرقلة اعمال الحكومة المتعلقة بالدفاع العام او الامن العام مما لم تتناوله المادة المذكورة .

واجيز فرض عقوبة الاعدام عن اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٥ و٧ و٨ و١١ من الباب الـ ١٢ والمادتين ٨٠ و٨٢ من الباب الثالث عشر من قانون العقوبات البغدادي كما اجيز ابلاغ العقوبة الى الاشغال الشاقة عن اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادتين ١٥ و٥٦ من الباب الـ ١٢ والمادة ٨١ من الباب الـ ١٣ من القانون المذكور.

وخول وزير الداخلية او من يخوله ان يراقب ويمنع كل مايراد نشره من الصحف او غيرها مما له مساس بسياسة الدولة الخارجية ويعاقب المخالف بالحبس مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر او بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً او بكلتا العقوبتين كما خول الوزير المذكور او الاشخاص المخولين من قبله اصدار الاوامر للمقاصد التالية :ـ

أ ـ حجب او اطفاء الانوار فى أية منطقة او بناية او أية واسطة من وسائط النقل .

ب ـ فرض عدم التجول فى أي منطقة كانت .

ج ـ تقييد او منع استعمال آلات الراديو فى المحلات العامة .

د ـ منع حيازة الشفرة والرموز وسائر وسائل المخابرة السرية .

ويعاقب المخالف مدة لا تتجاوز الستة اشهر او بغرامة لا تتجاوز ١٠٠ دينار او بكلتا العقوبتين .

كما تضمن هذا القانون جواز اصدار انظمة للاغراض التالية :ـ

أ ـ لتعيين الاحوال والشرائط التي بمقتضاها يجوز اشغال او استعمال الاموال المنقولة وغير المنقولة من قبل الحكومة ببدل مناسب .

ب ـ لتعيين الاحوال والشروط التي بموجبها يجوز تحري المنازل ووسائط النقل والممتلكات الاخرى .

ج ـ لمنع الاجانب من ان يكون فى حوزتهم بعض الاموال المعينة ولتعيين الاحوال والشروط التي بموجبها يجوز اخذها منهم والمحافظة عليها .

ومن يخالف احد الانظمة المذكورة يعاقب لمدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة قدرها ١٠٠ دينار او بكلتا العقوبتين مالم ينص فى تلك الانظمة على عقوبة اخف من ذلك .

وقد نصت المادة الـ ١١ منه بأنه تطبق الاحكام المنصوص عليها في هذا الشأن عند ظهور خطر الحروب او النفير او اعلان الحرب ويعين تاريخ ظهور الاحوال المذكورة آنفاً وانتهائها بقرار من مجلس الوزراء وارادة ملكية .

ان قانون الطوارىء هذا لا يعتبر كافلا للغاية التي توختها الفقرة الثانية من المادة ١٢٠ من القانون الاساسى ولذلك وضعت لائحة جديدة لهذا الغرض الا انها لم تصدر لحد الآن ولذلك لم نجد ما يدعو للبحث عنها .

١٢ ـ اصدار الانظمة

لقد نصت الفقرة الاولى من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسى فى باب حقوق الملك (بأمره توضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها) وعليه فان الانظمة تصدر بناء على نص صريح فى القانون باصدارها على ان تكون ضمن ما قرره من اسس فلا يجوز شمولها لما لم يذكره . ويستعمل الملك سلطته هذه بارادة ملكية بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المختصين وموافقة مجلس الوزراء لان اصدار النظام من الامور الهامة التي تعرض على المجلس المذكور وان كان أمر تنفيذه يعود لوزارة واحدة على الاغلب .

ان الانظمة كالقوانين ملزمة وعامة الا ان مجال القوانين غير محدود فباستطاعة المشرع عند وضعها احداث كل الالتزامات التى يروق له فرضها على المواطنين بينما مجال الانظمة محدود ضمن ما هو مصرح به فى القوانين . فالانظمة تستقى قوتها الاجبارية منها فاذا ظهر ان احد الانظمة المرعية يخالف مستنده القانونى يؤلف بناء على طلب

الوزير المختص ديوان خاص برئاسة رئيس محكمة التمييز ، وعند تعذر حضوره فبرئاسة نائبه . وينتخب اعضاؤه ثلاثة من بين حكام التمييز وثلاثة من كبار الضباط اذا كان القانون الذي استند اليه النظام يتعلق بالقوة المسلحة وثلاثة من كبار موظفي الادارة اذا كان ذلك القانون يتعلق بالشؤون الادارية وفقاً لقانون خاص (المادة ٨٤ من القانون الاساسي) و كل قرار يصدر من الديوان الخاص ينص على مخالفة احد الانظمة او بعض أحكامه لمستنده القانوني يجب ان يكون بأكثرية ثلثي آراء الديوان واذا صدر قرار من هذا القبيل يكون ذلك النظام او القسم المخالف منه ملغى من تاريخ صدور قرار الديوان الخاص (الفقرة ٢ من المادة ٨٦ من القانون المذكور) ويجب تطبيق القرار فى جميع المحاكم ودوائر الحكومة (المادة ٨٧ منه) .

ان اعطاء سلطة اصدار الانظمة الى رئيس الدولة له فائدتان مزدوجتان فهو يخفف اعمال المشرع لتمكينه من الاقتصار على معالجة النقاط الاساسية وترك ماينبثق عنها من تفصيلات لمعالجتها من قبل السلطة التنفيذية ضمن تلك الاسس المعينة لان الادارة وهى المكلفة بتأمين مراعاة القانون ترى عن كثب الوقائع اليومية التي تصطدم بها فيسهل عليها التنبؤ بالصعوبات التي تتولد من القيام بواجباتها فى تنفيذ ذلك القانون. هذا من جهة ومن جهة اخرى فان النظام اكثر مرونة من القانون فيكون فى الامكان تبديل اسلوب تطبيق اسس القانون حسب الظروف ووفق ماتمليه التجارب دون ان تكون تلك الاسس موضوع بحث ثانية والاضطرار الى مراجعة السلطة التشريعية من جديد .

١٣ - اصدار المراسيم

تتناول المراسيم اموراً لو كان مجلس الامة منعقداً لوجب عرضها

عليه لاستصدار قانون بها فهي تصدر فى اثناء عطله المجلس بارادة ملكية وبموافقة مجلس الوزراء وموقعاً عليه بتواقيعهم كافة وذلك لاتخاذ تدابير مستعجلة للامور التاليه :-

١ - لحفظ النظام والامن العام .

فالنظام العام يدل على حدود عمل الافراد بالنسبة لما يدخل ضمن المصلحة الاجتماعية فعدم النظام ينصب على ما كان ظاهراً من الافعال التي تخرج عن تلك الحدود . اما الافكار والاحاسيس فلانها من الامور المعنوية التي لاتدخل ضمن اختصاص الضابطة الادارية فلا يجوز مطاردتها بحجة محافظة النظام العام . فلو حاولت ذلك لآل بها الامر الى اضطهاد الضمائر وحرية الرأي تلك الامور التي تكفلها القانون الاساسى . على ان هذا لايعني ان المجتمع ليس بحاجة الى نظام معنوي او ان انتشار كل انواع الافكار يعتبر شيئاً حسناً . فالمجتمع فى الواقع يحتاج الى مايحمي به نفسه في مثل هذا الشأن ولكن يجب ان يكون ذلك بواسطة مؤسسات اخرى غير الضابطة الادارية التي لاتلائم اساليبها الاضطلاع بهذه المهمة . اما الامن العام فهو يشير الى حالة واقعية مضادة للفوضى والاختلال فعمل الادارة ينصب على التدخل لمنع اي عمل من هذا القبيل وانتقاله الى حيز التنفيذ وذلك باشهار القوة العمومية وفى بعض الاحوال بالاستعمال المباشر لهذه القوة .

ولذلك فان اصدار المراسيم ضمن الحدود المبينة اعلاه فى حالة عدم وجود قانون يعالج الحالات المستعجلة التي تحتاج الى التدارك يكون امراً لازماً .

٢ - لدفع خطر عام .

الخطر العام هو كل مايخشى منه على كيان الامة . وهذا المدلول

لايمكن تحديده فقد يتأتى من هجوم خارجي او من وباء او من فيضانات شديدة . ومن الطبيعي ان التدابير التي ينبغي اتخاذها لاتقتصر كما هو الحال في الفقرة السابقة على اجراءات مانعة بل تشمل اجراءات ايجابية ايضاً وحسب مقتضى الاحوال . وهنا يرد سؤال حول امكان استصدار مرسوم لدفع خطر غير واقع فعلا وانما احتياطاً للمستقبل . والجواب على ذلك بأن القانون الاساسي لم يقصد ذلك لانه قيد استصدار مثل هذا المرسوم على اساس اتخاذ تدابير مستعجلة وهذا الاستعجال لايكون الا في حالة بدء ظهور الخطر العام . اما في الحالات غير المستعجلة ولاغراض احتياطية فان للسلطة التنفيذية استصدار التشريع اللازم عند انعقاد مجلس الامة .



الوزارة

ان علاقات الوزارة بمجلس الامة هي امور تدخل ضمن نطاق الحقوق الدستورية فلا يصح تناولها في كتابنا هذا الذي يقتصر على دراسة الحقوق الادارية ولذلك تناولنا الناحية الادارية من حقوق الوزارة . وتقسم هذه الى قسمين . القسم الاول منها يتعلق بالوزراء مجتمعين بصفتهم مجلس وزراء ويتناول القسم الثاني الوزراء منفردين .

١ - مجلس الوزراء

يتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ووزراء لايقل عددهم عن سبعة يضمنهم الرئيس وهذا هو الحد الاصغر لعددهم فلا يجوز ان يقل عن ذلك والا اعتبرت الوزارة مستقيلة . اما تعيين مايزيد عن هذا العدد فاس منوط بمقتضيات الحاجة وتطور البلاد وظروف الوزارة ولا يوجد قيد في تعيين الحد الاعظم كما كان عليه القانون الاساسي قبل تعديله الاخير اذ كان عدد الوزراء يتراوح بين التسعة والستة عدا الرئيس .

ان مجلس الوزراء هو القائم بأدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخـاذه من الاجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه (المادة ٦٥ من القانون الاساسي) ومن ذلك يلاحظ ان مجلس الوزراء يعقد برئاسة رئيس الوزراء كما هو الحال في انكلترا خلافاً لما هو الحال في فرنسا ومصر اذ ان لرئيس الدولة (رئيس الجمهورية في فرنسا والملك في مصر) حق رئاسة المجلس ايضاً . وبعد تعديل

القانون الاساسي ووضع قاعدة تعيين وزراء بلا وزارة ظهرت فكرة امكان تعيين نائب رئيس وزراء . وكانت دستورية هذا الاجراء مثار جدل حقوقي طويل انتهى بما اقره مجلس الامة - بمجلسيه الاعيان والنواب - فى جلسة مشتركة فى ١٩٤٩/٢/٢٤ اذ اتخذ قراره الآتي :-

أ - يجوز تعيين احد الوزراء سواء اكان بوزارة او بدونها بعنوان نائب لرئيس الوزراء .

ب - عند غياب رئيس الوزراء عن العراق يقوم نائبه من تاريخ مغادرة الرئيس العراق الى حين رجوعه اليه بكافة وجائبه .

ج - عند تعذر حضور رئيس الوزراء مجلس الوزراء مع وجوده فى العراق فنائبه يرأس مجلس الوزراء وله حق التوقيع على الارادات الملكية بتنفيذ القوانين الاعتيادية .

د - لرئيس الوزراء ان يخول تحريريا نائبه القيام بالصلاحيات العائدة له بموجب القوانين الاعتيادية على ان تبقى المسؤليات الدستورية المنصوص عليها فى القانون الاساسى فى عهدة رئيس الوزراء .

وفى ١٩٤٩/٣/١٧ صدرت الارادة الملكية المرقمة ١٥٥ بتعيين وزير بلا وزارة ونائب لرئيس الوزراء وكان يقوم مقام رئيس الوزراء فى ترأس مجلس الوزراء والتوقيع على الارادات الملكية المتعلقة بتنفيذ القوانين والانظمة .

اما اختصاصات مجلس الوزراء كما تنص عليه المادة الانفة الذكر فهي :-

أ - القيام بادارة شؤون الدولة

ان مجلس الوزراء هو الذي يعين السياسة الادارية للدولة تلك السياسة التي تقرر استناداً الى مقتضيات ظروف الوزارة والعوامل

الاجتماعية والزمنية وضمن حدود القوانين الموضوعه ومراقبة تنفيذها تنفيذاً صحيحاً . ويلاحظ في هذا الصدد انه ليس لمجلس الوزراء في فرنسا سلطة ادارية (كقاعدة عامة) فهو لايصدر قرارات تنفيذية بل يقتصر عمله على مجرد تبادل الاراء . وقد يقال في العراق ان الوزراء هم الذين يقومون بتهيئة ما يعرض على مجلس الوزراء من الامور فهل يكون مجلس الوزراء العراقي في وضع مماثل لوضع مجلس الوزراء الفرنسي والجواب انه ليس كذلك فلمجلس الوزراء في العراق حق المبادرة بأصدار مقررات تنفيذية .

٢ ـ اتخاذ ما يجب في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة :

انناإذ ندرس هذه الناحية من اختصاص مجلس الوزراء فانا نقتصر على القسم الاداري منها فمجلس الوزراء يبت في كافة الامور الادارية التي تخص وزارتين فأكثر سواء كان ذلك بعد عرضه عليه من قبل الوزارات المختصة اومن قبله مبدئياً فعندئذ يلتزم الوزراء المختصون بتنفيذ مقرراته هذه نتيجة للتضامن المفروض بين الوزراء .

ومع وجود نصوص قانونية او نظامية تجعل بعض الامور من اختصاص وزارتين او اكثر فان عدم وجود هذه النصوص لا يعني ان بعض الوزارات لا تعترض على اجراءات وزارة اخرى حتى وان كان ذلك العمل يدخل في اختصاص الوزارة الاخيرة فيما اذا لم تر فيه ما ما يتفق مع خططها او اذا وجدته ذا تأثير معاكس لتلك الخطط فحينئذ لا مندوحة لها من رفع الامر الى مجلس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءات .

٣ ـ النظر في جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات :

قد يحصل بعض الالتباس في هل أن النظر يكون في الامور الهامة -

التي تقوم بها كل الوزارات او ان النظر يقتصر على الامور التي تقوم بها كل واحدة منها . ولكن نظراً لما جاء في الفقرة السابقة من شمول للقضايا المتعلقة بأكثر من وزارة فمن الواضح ان هذه الفقرة اصبحت متعلقة بالامور الهامة التي تقوم بها كل وزارة على حدة . فاذاً كانت الفقرة السابقة قد شملت جميع القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة سواء كانت مهمة او غير مهمة فان هذه الفقرة تقتصر على الامور الهامة لكل وزارة فقط ولذلك فان كل وزير عندما يرى ان ما يريد البت فيه من الامور هو هام فانه يعرضه على مجلس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه بشأنه . ومن الطبيعي ان تقرير كون هذا الامر هاماام لا يعود لتقدير الوزير نفسه بالنسبة لظروف ذلك الامر .

٤ - ان رئيس الوزراء يعرض ما يقرره المجلس في الفقرتين السابقتين على الملك للمصادقة عليه . وقد يقال في هذا الصدد ان الملك يسود ولا يحكم وان عرض هذه الامور للمصادقة يؤول الى جعله حاكماً . والواقع ان حق المصادقة على القرار وان يبدو على هذا الوجه حسب الظاهر الا ان الملك لا يرفض المصادقة على مقررات مجلس الوزراء لان الوزارة اذا كانت حائزة على ثقة الاغلبية في مجلس النواب فانه يتعذر على الملك تشكيل وزارة اخرى تحصل على ثقة ذلك المجلس واذا فرض تأليف وزارة جديدة وتقرر حل المجلس المذكور واجراء انتخابات جديدة وحيازة حزب الوزارة السابقة على الاغلبية ثانية فعندئذ يجد الملك نفسه امام أزمة دستورية لا يجد لها مخرجاً الا بتعطيل النظام البرلماني وهذه حالة لا تتفق مع احكام القانون الاساسي ورغبة الملك في توجيه البلاد توجيهاً ديمقراطياً صحيحاً . فهذه المصادقة اذن قد نص عليها في القانون الاساسي ليطلع الملك على مقررات مجلس الوزراء ليؤدي بهذه الوسيلة رسالته في الارشاد وابداء النصح للوزارة عند الاقتضاء .

٥ - اننا وان اوجزنا ما تضمنته المادة الـ ٦٥ من القانون الاساسي باعتبار ذلك كقواعد عامة لاختصاصات مجلس الوزراء الا اننا نجد في القانون الاساسي والقوانين الاخرى نصوصاً خاصة تقضي بعرض بعض الامور على مجلس الوزراء للنظر والبت فيها او لاستحصال موافقته عليها وسنعرض فيما يلي اهمها :-

أ - للعراقيين رفع عرائض الشكوى واللوائح في الامور المتعلقة بأشخاصهم او بالامور العامة الى مجلس الوزراء بأعتباره سلطة عامة (المادة ١٤ من القانون الاساسي) .

ب - الى ان يتم نصب الوصي واداؤه اليمين عند انتقال العرش لولي العهد غير البالغ السن القانوني تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة العراقية ويكون مسؤولا عنها (مادة ٢٢ منه) .

ج - للملك عند مسيس الحاجة ان يغيب عن العراق بقرار من مجلس الوزراء يجب نشره وينصب الملك قبل غيابه نائبا عنه او هيئة نيابية ويعين الحقوق التي يفوضها لمن ينوب عنه بموافقة هذا المجلس (فقرة ١ مادة ٢٣ منه) .

د - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك الحرب (فقرة ٩ مادة ٢٦ منه) .

هـ - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك الاحكام العرفية (فقرة ١ مادة ١٢٠ منه) .

و - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك حالة الطوارىء (فقرة ٢ من المادة السابقة الذكر) .

ز - فيما يتعلق بالادارة المحلية لمجلس الوزراء اختصاصات مهمة لتوجيهه الوجه الذي يتفق وسياسته في ادارة شؤون الدولة فبموجب

المادة الـ ٧٧ من قانون ادارة الالويه رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ اصبح له حق تعيين نسبة نفوس الاقضية وعدد الاعضاء المنتخبين لعضوية مجلس اللواء العام بين الحد الاصغر وهو ستة اعضاء والحد الاكبر وهو ١٥ عضواً بقرار يصدره فى هذا الشأن كما له ان يبت فى الخلاف الحاصل بين وزير الداخلية ومجلس اللواء العام عند اصرار الاخير على ما قرره بشأن ميزانية ادارة اللواء المحلية (الفقرة ٣ مادة ٦٨ منه) وكذلك له المصادقة على الضمائم على ضريبتي الاملاك والاستهلاك والرسوم البلدية التي يوافق عليها المجلس العام على ان لا تتجاوز ربع الاصل (الفقرة ٣ المادة ٦٤ منه) واذا وجد المتصرف ضرورة مبرمة لحل مجلس اللواء العام فعليه ان يقترح ذلك الى وزير الداخلية مشفعاً طلبه بالاسباب الموجبة وعند موافقة الوزير يعرض الاقتراح على مجلس الوزراء ليصدر قراره فى هذا الشأن وفى هذه الحالة يجب المبادرة لاجراء انتخابات لجمع مجلس جديد على ان ان يجتمع خلال ثلاثة اشهر من تاريخ قرار مجلس الوزراء الصادر بحل المجلس السابق (مادة ٩٢ منه) على ان الاهم من ذلك جميعاً ان ماتضمنته الفقرة الاولى من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية من الوظائف التي عهدت الى الادارة المحلية ، يكون القيام بها وفقاً للخطط التى تعينها الحكومة بأنظمة تصدر من حين لآخر وفقاً للفقرة الثانية من هذه المادة .

ح - اما فيما يتعلق بالبلديات فان قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وتعديلاته قد جعل تعيين امين العاصمة بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وبموافقة مجلس الوزراء وكذلك نص فى المادة (٤٦ منه) بأنه علاوة على الخدمات الاولية والاختيارية المكلفة بها البلدية قانوناً او مرتبة عليها باختيارها يمكن للحكومة ان تطلب من البلدية (القيام موقتاً أو دائماً) بأي خدمة أو وظيفة يمكن

أن يكون القيام بها من قبل سلطة محلية اكثر ملائمة من ان تقوم بها سلطة مركزية. . الخ . ومن الطبيعي ان ترتيب المرافق العامة لايكون الا بقانون اونظام او بقرار من مجلس الوزراء فأصبح من الواجب عرض أي تغيير في هذا الترتيب على مجلس الوزراء ليتخذ مايجب بشأنه من اجراءات.

ط - اما فيما يتعلق بأدارة الالوية فيجوز احداث وحدة ادارية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (المادة ٣ من قانون ادارة الالوية) وكذلك ينبغي ان يقترن تغيير مراكز الالوية والاقضية او حدود الالوية او تسميتها او فك ارتباط الاقضية والنواحي والحاقها بأرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (مادة ٤ منه) ويعين المتصرفون ويحولون بأرادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (مادة ١٠ منه).

ي - اما فيما يتعلق بترتيب المرافق العمومية فتكون كما قلنا بقانون عند انشاء الوزارة وبنظام فيما يتعلق بتشكيلات كل وزارة وما يتبعها من الدوائر وواجباتها وكيفية قيام الموظفين بتلك الواجبات ومن الطبيعي ان القوانين او الانظمة لاتعير لاكتساب صفتها القانونية او النظامية الا بموافقة مجلس الوزراء. وقد صدر قانون التعديل الثاني لقانون تشكيل الوزارات رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٣ رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٢ فنص على جواز فك ارتباط بعض الدوائر أو المؤسسات المرتبطة بوزارة والحاقها بوزارة اخرى بقرار من مجلس الوزراء وارادة ملكية. هذا فضلا عما ورد في عدة قوانين من صلاحيات لمجلس الوزراء فنص قانون الخدمة المدنية في المادة الـ ٥٤ منه على ان ساعات العمل في دوائر الحكومة تقرر من قبل مجلس الوزراء من وقت لآخر على ان لايتجاوز مجموع ساعات

الدوام السبع فى اليوم او تسعاً وثلاثين ساعة فى الاسبوع . كما سبق ان بينا عند بحث صلاحيات الملك الادارية مايتعلق باصناف الموظفين الذين يقتضى حصول موافقة مجلس الوزراء فى تعيينهم او نقلهم او اخراجهم او عزلهم .

وبعد عرض البحث الموجز لاهم ما يقتضى بيانه عن مجلس الوزراء اي الوزراء بصفتهم مجتمعين فاننا الان نبحث فيما يتعلق بصفتهم الانفرادية :-

٢ - الوزير

لقد سبق ان تناولنا موضوع اختيار الوزير وقبول استقالته واقالته عند بحث اختصاصات الملك الادارية ولذلك يتناول هذا البحث الامور الاخرى المتعلقة بالوزير .

شروط تولي الوزارة

لقد اجملت المادة الـ ٦٤ من القانون الاساسى فى فقرتها الاولى الشروط التي يقتضى توفرها لتولي الوزارة حيث نصت (... ولا يكون وزيراً من كانت فيه احد الموانع المبينة فى المادة ٣٠ والوزير الذي لم يكن عضواً فى احد المجلسين لا يبقى فى منصبه اكثر من ستة اشهر ما لم يعين عضواً فى مجلس الاعيان او ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة . والوزير الذي يتقاضى راتب الوزراء لايستحق مخصصات العضوية فى احد المجلسين فى الوقت نفسه . ولا يجوز للوزير ان يشتري او يستأجر شيئاً من املاك الدولة واموالها) والموانع المبينة فى المادة ٣٠ من القانون الاساسى تتعلق بعضو مجلسى الامة وعليه يتطلب لتولي الوزارة ما يتطلب لهذه العضوية من شروط لان الاساس فى تولي الوزارة ان يكون الوزير عضواً فى احد المجلسين فان لم يكن كذلك لا يبقى فى منصبه اكثر من ستة اشهر ما لم يعين عضواً فى مجلس الاعيان او ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة وبملاحظة المادة الـ ٣٠ الانفة الذكر نجد انه لا يكون وزيرا .

١ - من لم يكن عراقياً . وحيث ان هذا القيد جاء مطلقاً ولا يمنع من اكتسب الجنسية العراقية بالتجنس من نيل عضوية مجلس الامة والوزارة فقد ارتوءي عند تعديل القانون الاساسي في سنة ١٩٤٣ قبول مبدأ حرمان الاجنبي المكتسب الجنسية العراقية بالتجنس من هذا الحق السياسي ويستثنى من ذلك المتجنس المنتمي الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه مدة عشر سنوات ومن اكتسب الجنسية بموجب معاهدة لوزان . ولذلك أصبحت الفقرة الاولى من المادة بعد تعديلها على الوجه الآتي (من لم يكن عراقياً اكتسب جنسيته العراقية بالولادة او بموجب معاهدة لوزان او بالتجنس على ان يكون المتجنس منتمياً الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات) .

٢ - ان الفقرة الثانية من المادة الـ ٣٠ من القانون الاساسي قد نصت بأنه لا يكون عضواً في احد المجلسين من كان دون الثلاثين من عمره في النواب ودون الاربعين في الاعيان . ولما كان من الجائز ان يكون الوزير عضواً في مجلس النواب فيشمله لذلك اقل الماثنين فلا يكون وزيرا من كان دون الثلاثين من عمره .

٣ - من كان محكوما عليه بالافلاس ولم يعد اعتباره .

٤ - من كان محجورا عليه ولم يفك حجره .

٥ - من كان محكوما عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية ومن كان محكوما عليه بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة الامانة او تزوير او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة .

وهنا قد يرد سؤال حول جواز انتخاب نائب او تعيين عين

وبالتالي اختيار وزير ممن كان محكوما عليهم بالسجن لارتكابهم جريمة من الجرائم المبينة في هذه الفقرة بعد اعادة حقوقهم الممنوعة ؟ .

ان قانون اعادة الحقوق الممنوعة رقم ٣٠ لسنة ٩٣٤ قد تضمن بأنه يجوز لمن يحكم عليه بجنحة او جناية تستلزم حرمانه من التمتع ببعض الحقوق ان يطلب اعادة تلك الحقوق بالشروط المنصوص عليها فيه وبعد صدور قرار محكمة التمييز باعادة حقوقه يصبح الشخص المحكوم عليه اهلا للتمتع بالحقوق التي كانت ممنوعة عليه في القوانين قبل ذلك. ولكننا نرى انه اذا كان هذا القانون يجعل الشخص المحكوم عليه اهلا للتمتع بالحقوق الممنوعة عليه في القوانين الاعتيادية فلا يمكن تجاوز ذلك الى تعديل الشروط المنصوص عليها في القانون الاساسي او ايجاد حالة تخالفها ولذلك فلا يجوز لمن اعاد حقوقه الممنوعة في الحالات الآنفة الذكر ان يكون نائباً او عيناً او وزيراً والذي يؤيد ماذهبنا اليه ما يلاحظ في تدوين الفقرة الخامسة من المادة الرابعة والفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون انتخاب النواب رقم ١١ لسنة ٩٤٦ اذ جاءت الاولى المتعلقة بشروط النائب مطابقة لنص الفقرة الخامسة من المادة الـ ٣٠ من القانون الاساسي حرفياً أما الثانية المتعلقة بشروط الناخب فوردت على الوجه التالي (لا يكون محكوماً عليه بالسجن لمدة لاتقل عن سنة لجريمة غير سياسية او محكوماً عليه بالسجن لسرقة أو رشوة أوغير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة مالم تعد حقوقه الممنوعة) فالمشرع لم يورد في الفقرة الاولى الجملة التي ذكرها في آخر الثانية وهي (مالم تعد حقوقه الممنوعة) فلو كان من الممكن انتخاب محكوم عليه (في تلك الحالات المخصوصة) نائباً بعد استعادته لحقوقه الممنوعة لنص على ذلك كما فعل فيما يتعلق بالناخب .

٦ - من كان له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة أو منصب أو وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة او له اية منفعة مادية مباشرة او غير مباشرة مع ذلك العاقد الا اذا كانت المنفعة ناشئة من كونه مساهما في شركة مؤلفة من اكثر من خمسة وعشرين شخصاً ويستثنى من ذلك مستأجرو اراضى الحكومة واملاكها.

لقد احيل تفسير هذه الفقرة الى المحكمة العليا فيما يتعلق بعضو مجلس الامة والوزير فصدرت هذه المحكمة قرارها المؤرخ ١٩٤٩/٢/٣ فيما يتعلق بعضو مجلس الامة متضمناً انها لاحظت ان الغرض الاساسي من هذا النص يستهدف غايتين رئيسيتين مهمتين اولاهما ضمان استقلال عضو مجلس الامة وتأمين حريته في ابداء الرأي بدون أي مؤثر مشوب بعوامل مادية وثانيهما الحيلولة دون استغلال مركزه لغايات مادية ومنافع شخصية لا تتصل بالمنفعة العامة او الصالح العام بشيء . لهذا فان وجود اية علاقة ناشئة عن منفعة مادية بين عضو مجلس الامة واحدى دوائر الحكومة او المؤسسات والمصالح الملحقة بها أو لدى الشركات العاقدة مع الحكومة عن طريق قيامه بأي عمل من الاعمال مما يؤثر على المصلحة العامة المودع امر رعايتها اليه .

وان ما استهدفه القانون الاساسي من كلمة وظيفة سواء كانت في دوائر الحكومة او احدي الدوائر الملحقة بها او لدى اي شخص أو مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر الحكومية العامة هي من الشمول بحيث تتناول اي عمل من اعمال الحكومة او المصالح الملحقة بها وكذلك تتناول اي عمل من الاعمال لدى الاشخاص او المؤسسات التي لها عقد مع احدي الدوائر الحكومية بدون التقيد بأي اعتبار يتعلق

بالتسمية او الصيغة . لهذا فالمحكمة ترى ان كل عمل من هذا القبيل يدخل ضمن مدلول كلمة الوظيفة .

وترى المحكمة ان المصالح الملحقة بالحكومة تشمل جميع المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية بموجب قانون خاص كمصرف الرافدين والمصرف العراقي والمصرف الزراعي والمصرف الصناعي ومصلحة نقل الركاب ولجنة اسالة الماء وغير ذلك من المؤسسات والمصالح المماثلة التي تؤسس من وقت لآخر بموجب قانون خاص.

اما بصدد مفهوم المنفعة المادية المباشرة مع العاقد الواردة فى هذه الفقرة فرأت المحكمة انها تعنى ان يكون لعضو مجلس الامة حصة معينة كشريك فى المؤسسة مما يعتبر ذو منفعة مباشرة عدا المساهمة المستثناة . اما المنفعة المادية غير المباشرة فتشمل كل نفع مادي يحصل عليه عضو مجلس الامة لنفسه بأية صورة اخرى . وقررت المحكمة بالنظر لما تقدم ان عضو مجلس الامة بحكم هذه الفقرة ممنوع من الاشتغال كرئيس أو عضو مستخدم اوممثل او محام اومستشار او بأي عنوان آخر فى مؤسسة حكومية او مؤسسة اومصلحة ملحقة بالحكومة او فى شركة او مؤسسة لها عقد مع الحكومة او احدى الدوائر العامة .

اما فيما يتعلق بالوزير فاصدرت المحكمة العليا قرارها المؤرخ ١٠/٣/٩٤٩ متضمناً انها ترى ان الوزير العضو فى مجلس الامة مشمول بأحكام هذه الفقرة بما فى ذلك التفسير الوارد فى قرارها السابق الذكر المؤرخ فى ٣/٣/٩٤٩ بشأنها على انه فيما يتعلق بترأس وزير المواصلات والاشغال مجلس ادارة السكك الحديدية فانها ترى بأن هذه القضية مستثناة بحكم الاتفاق الخاص المؤيد بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٩٣٦ لانه صادر قبل

تعديل الفقرة السادسة من المادة الثلاثين من القانون الاساسي لذلك فلا مانع من ترأس الوزير للمجلس المذكور .

والذي لاحظناه على القرار الاخير ان المحكمة العليا ذكرت ان الوزير العضو في مجلس الامة مشمول بأحكام هذه الفقرة بما في ذلك التفسير الوارد بشأنها في قرارها السابق في حين ان الفقرة الاولى من المادة الـ ٦٤ من القانون الاساسي قد نصت على ان لايكون وزيراً من كانت فيه احد الموانع المبينة في المادة الـ ٣٠ بما فيها فقرتها السادسة موضوعة البحث ونظراً لهذا الاطلاق فان هذه الفقرة وتفسيرها يشملان الوزير سواء كان عضواً في احد المجلسين او لم يكن .

٧ - من كان مجنوناً أو معتوهاً .

٨ - من كان من اقرباء الملك في الدرجة التي تعين بقانون (الى الدرجة الرابعة) .

اختصاصات الوزير

١ - التوقيع مع الملك

لقد سبق ان بينا ان الملك يستعمل سلطته بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم وهذا ما نصت عليه المادة الـ ٢٧ من القانون الاساسي فالوزير اذن يشترك في التوقيع مع الملك بحكم القانون الاساسي لغرض توجيه المسؤولية الى الوزير ما دام الملك لا يستعمل سلطته الا بناء على اقتراحه

٢ - الاعمال الاداريه

ان تنظيم وادارة المرافق العامة متروكة لرأي الوزير فهو ينظم ميزانيـة وزارته على اساس الاحتياجات التي يلمسها لتأمين سير جهاز

وزارته الاداري ثم يقدمها لتأخذ طريقها الاصولي للمصادقة عليها ضمن الميزانية العامة . فاذا ما انتهت الى هذه المرحلة عاد فاصبح مقيداً بحدودها في اي تنظيم يرتأيه . ان الوزير هو الامر الاعلى لوزارته والمسؤول عن الاجراءات المتعلقة بها وما يتبعها من الدوائر ولذلك فان امر اختيار موظفي وزارته ونقلهم ومعاقبتهم ومكافئتهم واحالتهم على التقاعد امر موكول اليه واذا اقتضى استصدار ارادة ملكية وموافقة مجلس الوزراء او احالة للجنة مختصة لمعالجة اي شأن من شؤونهم حسب القوانين المرعية فلا يتم ذلك الا برأيه ويؤمن تنفيذ اوامره بواسطة المخابرات والتعليمات والبيانات والتأشير ويمثل الدولة في الصرف والاذن بالقبض . وبصورة عامة تعود مهمة تمثيل الدولة كشخص معنوي للوزراء وهم يديرون الاموال العمومية ويعقدون العقود وبواسطتهم تقوم الدولة بالاعمال المدنية . على ان للوزير ان يخول (بأمر تحريري يصدره) اياً كان من كبار موظفي وزارته السلطات الممنوحة له بموجب اي قانون او نظام بالصورة التي يعينها من وقت لآخر ولا يشمل ذلك الصلاحيات المخولة اليه شخصياً بمقتضى القانون الاساسي . ١

تقسيم المرافق العامة بين الوزارات

ان من يلاحظ احكام المادة الـ ٦٤ من القانون الاساسي يجدها تعين حداً ادنى لعدد الوزراء . فهل ينصب ذلك على الوزارات ايضاً بعد ان اصبح للملك تعيين وزراء بلا وزارة ؟ . فالواقع ان الفقرة الاولى من هذه المادة هي التي نصت على ان لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء وعليه فلا يجوز ان يقل عددهم عن الستة . اما تعيين وزراء بلا

وزارة فهو موضوع بحث الفقرة الثالثة من هذه المادة فلا يجوز الخلط بين الفقرتين فالاولى تقصد الوزراء الذين يتولون وزارات معينة فعلاوعليه فلا يجوز ان تقل الوزارات عن الستة اما الحد الاعلى فلا يقيده القانون الاساسي ولذلك يجوز انشاء وزارات حسب الحاجة بقانون. اما عدد الوزارات فى الوقت الحاضر فهي احدى عشر وزارة وهى وزارات الداخلية والدفاع والخارجية والمالية والعدلية والمعارف و (المواصلات والاشغال) والاقتصاد والشؤون الاجتماعية والزراعة والصحة . ويجري تقسيم المرافق العامة بينها حسب اختصاص كل منها والذي يبدو ان اسم كل وزارة يدل على ما تتضمنه من دوائر وما تديره من مرافق عدا وزارة الداخلية فهي بالاضافة لما يظهر واضحاً من انها الوزارة التي تشرف على ما يتعلق عليه بالادارة العامة فانها تتولى معالجة امور كثيرة تدخل ضمن اختصاص وزارات اخرى وهذا قد يحدث فى بعض الوزارات الاخرى أيضاً الا ان ذلك يكون فى مناسبات محدودة وفى نطاق ضيق كما ان اى مرفق عام لايدخل ضمن اختصاص اية وزارة يعهد الى وزارة الداخلية كمراقبة اموال الاجانب وكأمانه تجميد اموال اليهود المسقطة عنهم الجنسية العراقية . وقد مرت ادوار كانت تتولى فيها هذه الوزارة الاشراف على مديريات عامة عديدة ومثال ذلك مديرية الصحة العامة ومديرية السجون العامة ومديرية النفوس العامة ومديرية العمل التى لم تنفصل عنها الا بعد ان احدثت لها وزارة الشؤون الاجتماعية التى اصبح اختصاصها يتلائم مع اهداف تلك المديريات ثم فصلت مديريه الصحة العامة والحقت بوزارة الصحة .

الدوائر المركزية

ان الدوائر المركزية هي بمثابة هيئة اركان الجيش الاداري ذلك الجيش الذي يزداد عدداً يوماً بعد يوم .

فما لاشك فيه ان المعنيين بتدبير شؤون الحكومة اليوم يشعرون بان اعمالها في العصور الغابرة بل وقبل عشرات من السنين كانت ابسط مما هي عليه الآن اذ كانت تقتصر على المحافظة على الامن وجباية الواردات والقيام بشيء محدود من الخدمات العمومية وهذا كان يشكل كل مجال مسؤولية الحكومة . على انه حتى في الحدود الضيقة لذلك الدور كان من المعترف به ان الحاجة للدوائر المركزية امر ضروري وان هذه الضرورة مستمدة من فكرة التنظيم الاساسية للمرافق فبالاضافة الى التشريعات او الى المجالس او اية هيأة اجتماعية اخرى تقوم بوضع الخطوط الاساسية او الارشادية للمناهج وتنفيذها يجب ان توجد دوائر مركزية مكلفة بالقيام باعداد تلك المناهج وتسهيل تنفيذها بعد اقرارها واذا كانت الوزارة وهي الهيأة التنفيذية المركزية مسؤولة عن حسن التنفيذ فانها في الواقع لاتتمكن من اداء واجباتها ومسؤولياتها هذه بدون قيام الدوائر المركزية في تهيأة الوسائل المسهلة لذلك .

لقد اتسع في الازمنة الحديثة دور الحكومة استجابة لمتطلبات الزمن والادارة العامة للشعوب اتساعاً كبيراً وقد نجم ذلك الاتساع عن الاعتراف بتعقدات المجتمع الحديث وعدم استطاعة الافراد او الجمعيات الخصوصية الاضطلاع بأعباء ذلك . كما انه قد نجم من الاعتراف بقابليات المجتمع لتحسين وتوجيه مصيره في سبيل الرفاه العام بواسطة ذلك الجهاز ذي الامكانيات الواسعة للقيام بالعمل المذكور (اي الحكومة) وبنتيجة

هذا صارت الحكومة تطالب اليوم بالدخول فى مدى واسع من الفعاليات الموجهة نحو اهداف مشتركة واسعة كالاستقرار الاقتصادي والتحسين الاجتماعي. ومن هذا المجال الآخذ بالاتساع والتركيب لاعمال الحكومة تظهر حاجة متزايدة للرئاسة والتوجيه المركزيين تأميناً للموازنة بين المناهج اي بين مايجب عمله وتنسيقه وبين ادارة صالحة فى مختلف اجزائها لتنفيذ تلك المناهج .

ان هذا الاتساع والتشعب فى مجال الحكومة وما ينتج من ذلك من وطأة شاملة تجاه الشعب تضاعف الحاجة لدوائر مركزية تساعد الوزراء على تحمل اعباء مسؤولياتهم الجسيمة اذ عليهم عرض المناهج والخطط التى يرومون القيام بها على الشعب وممثليه للحصول على التأييد كما ان عليهم الاشراف وتعقيب تنفيذ تلك المناهج والخطط وانفاق الكثير من وقتهم بالنظر لعلاقاتهم واتصالاتهم بمجلس الامة وزعماء الامة وجماعات المصالح الخاصة والجمهور بوجه عام ومواجهة الناس داخل الدوائر وخارجها وكذلك النظر فى كثير من الامور الهامة الطارئة وان لم تقارب فى الاهمية مدى المناهج او الخطط . ففى مثل هذه الحالة ليس بامكان المنفذ للفرد (الوزير) او المنفذ الاجمالي (مجلس الوزراء) ان يقوم بجميع الاعمال التي ينبغي القيام بها لتامين تحقيق مسؤوليات الادارة المركزية بدون تلك الدوائر . وحيث قد تطورت اصول الادارة المنظمة فى العالم بحيث لا يمكن بدون الاستناد اليها القيام برسم القرارات الصادرة من الهيئات التنفيذية المركزية وتنفيذها . وحيث ان هذه الاصول تحتاج الى فعاليات كثيرة على اساس جمع المعلومات المقتضية للتصاميم وتنسيقها وعرض حقائقها وتقدير اثرها وتعيين اساليبها فقد اقتضى بذل جهود منظمة لاشخاص كثيرين تتالف منهم الدوائر المركزية التى تمكن الهيئة

التنفيذية من اعطاء قرارات صحيحة على ضوء تلك المعلومات والفعاليات المتقدمة ومن ثم القيام بتنفيذها عن طريق الدوائر المذكورة حيث تقوم بتبليغها الى وكلاء التنفيذ . ومن كل ذلك نتتهي الى القول بأن وظيفة الادارة الفعالة تدعو وتحتاج الى عمليات وأساليب هي خارج امكانيات الهيئات التنفيذية المركزية التي تتمثل فيها الرئاسة والتوجيه فاصبح من اللازم ايجاد الدوائر المركزية لمساعدة تلك الهيئات وتمكينها من ممارسة مسؤولياتها بصورة فعالة .

كما اننا لو لاحظنا اهداف الادارة المركزية نجد ان عليها ان تعين السياسة العامة التي يجب اتباعها وان تحصل على التنسيق الضروري وتوفيق الجهود بين الاقسام المختلفة للادارة وتوزيع المسؤوليات توزيعاً صحيحاً ووضع الطرق الفعالة لعلاقات العمل الحسن او بتعبير آخر عليها ان تؤمن جهازاً حكومياً رسمت خطته على الوجه الاكمل فهي اذن ملزمة ببذل احسن الجهود للحصول على الاشخاص الحائزين على اعلى الكفاءات والاستفادة الى اقصى حد من مهارتهم للخدمة العامة .

وبوجه عام يجب ان يكون للهيئة التنفيذية المركزية موظفون يعتمد عليهم فى وضع الميزانية واعداد مناهج تنفيذية والنظر فى التنظيمات والاصول الادارية والشؤون الذاتية ووضع اسس تنسيق السياسة الاقتصادية والمنهج الاقتصادي وكذلك تنسيق الاشغال العمومية وبالاضافة الى ذلك تقوم هيئات الموظفين المركزيين بعمل تنسيق من النوع الاخصائي فى اكثر من معالجة ناحية خاصة من ادارة الشؤون وهكذا تؤسس دوائر خاصة من الموظفين لتامين انطباق السياسة التنفيذية على التشريع ولتامين تنسيق الاحصائيات للحكومة فضلا عن ان هناك قسما من الموظفين يقومون بأعمال سكرتارية للوزراء . على ان كلا من طبقات الموظفين هذه

وان كانت تعالج مسألة معينة ولكن فى الواقع ان معالجة هذه المسائل تتغلغل فى كافة انحاء جهاز الحكومة من حيث النتيجة كما انها تشترك فى معالجة امور لاتقع مسؤلياتها على احدى الوزارات حصراً وانما تهم بصورة مباشرة كل وزارة من الوزارات كتهيئة الميزانية او ادارة الشؤون الذاتية او التنظيم وطرق العمل وهى نواح قائمة بذاتها في شؤون الادارة علمياً .

ولزيادة ايضاح دور موظفي ادارة المركز ينبغي ان نؤكد انهم لايكونون مسؤلين مباشرة عن اي جزء من اعمال اية وزارة من الوزارات او مجموعة من الوزارات فمهمة هيأة موظفي المركز عبارة عن التعاون مع الوزارات للحصول على الحقائق والمعلومات والاستعراض والتحليل والتوفيق بين المعلومات واعطاء المشورة . فهم لايقللون أو يغيرون سلطة أو مسؤولية الوزراء . والواقع ان عمل موظفي المركز لايكون فعالا ومؤثراً الا اذا قام رؤساء الادارة بواجباتهم بصورة صحيحة فعالة فكل اعمال التصميم ووضع المناهج والتنسيق تقع مسؤولياتها على جميع الوحدات التي تؤلف الادارة القومية .

وعليه بامكاننا ان نستخلص من ذلك ان هناك حاجة الى هيأة تنفيذية مركزية للادارة القومية سواء اكان ذلك على يد شخص واحد او جماعة من الاشخاص يعملون من وجهة نظر شاملة لمجموع السياسة القومية والمنهج القومى . والحاجة ماسة الى وجود هيأة مؤظفين لادارة الشؤون فى المراكز ليس للاضطلاع بمسؤوليات الهيأة التنفيذية المركزية بل لتمكين المسؤلين من القيام بأعمالهم .

أما تنظيم هيأة الموظفين المركزيين وارتباطهم بوزارة اواخرى فيعود للسلطة التنفيذية ويكون على رأس كل دائرة على العموم مدير عام

يكون مسؤلا امام الوزير عن حسن ادارتها ويقوم بواجباته وفقاً لاحكام القوانين والانظمة المرعية والتعليمات التي يصدرها الوزير ويعاونه موظفون بقدر ماتمس الحاجة اليهم وهم عادة عبارة عن معاونين ومدراء اقسام وممیزون وملاحظون وكتاب عدا المفتشين وللموظفين الفنيين ولجان فنية او استشارية تؤلف عادة من موظفي الدائرة وان كان هناك بعض لجان يشترك فيها الاهالي للاستفادة من خبرتهم وتكون هذه اللجان تابعة للتغيير .



الفصل الثالث

تقسيمات العراق الادارية

لقد سبق ان بينا فى بحث نظم الادارة ان ادارة المرافق العامة مودعة الى رئيس الدولة وهو يمارسها بواسطة الوزراء الذين يستعينون بوكلاء عنهم مخولين سلطاتهم الادارية . ومن الطبيعي ان من غير الممكن ان يقتصر وجود هؤلاء الوكلاء في مركز البلاد لعدم امكان تصور قيام دولة بدون تقسيمات ادارية . فتقسيم البلاد الى وحدات ادارية ونصب من يمثل الحكومة المركزية فيها ضرورة تستدعيها طبيعة التنظيم العادل وقد قسم العراق الى الوية والالوية الى اقضية والاقضية الى نواح يضاف الى ذلك البادية التي اسست فيها ادارة خاصة تتلائم مع طبيعة احوالها .

لقد بقي عدد الالوية على ما كان عليه فى سنة ١٩٢٤ وهو اربعة عشر لواء اما الاقضية والنواحي فقد تناول بعضها الالغاء والاحداث والتعديل حسب مقتضيات المصلحة العامة . وتبلغ في الوقت الحاضر ٥٤ قضاء و ١٣٧ ناحية وفيما يلي ندرج جدولا بهذه الوحدات الادارية .

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
اربيل	اربيل		مركز اربيل
		مخمور	الكوير
			كنديناوه
		كويسنجق	طق طق

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
		راوندوز	بالك
			برادوست
			ميركه سور
		رانية	جناران
			ناودشت
		الزيبار	باروزان
			شروري بالا
		شقلاوه	شقلاوه
			دير حرير
			صلاح الدين
بغداد	بغداد	بغداد	الاعظمية
			الكرادة
			الدورة
			سلمان باك
		سامراء	بلد
			الدجيل
		الكاظمية	الطارمية
			ابي غريب
		المحمودية	اليوسفية
		تكريت	بيجى

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
البصرة	البصرة		شط العرب
			الهارثة
			الزبير
		ابو الخصيب	السيبه
			الفاو
		القورنه	المدينه
			السويب

ملحوظة - يساعد المتصرف فى ادارة اللواء معاون متصرف

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
الحلة	الحلة		المحاويل
		الهاشمية	القاسم
			المدحتية
		الهندية	ابو غرق
			جدول الغربى
			الكفل
		المسيب	اسكندرية
			جرف الصخر
			سدة الهندية
الدليم	الرمادي		هيت
		الفلوجه	الكرمه
		عنه	حديثه
			القائم
ديالى	بعقوبة		مركز بعقوبة
		مقدادية	ابو صيده

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
			كنعان
		مندلي	بلد روز
		خالص	بنى سعد
			المنصورية
		خانقين	مركز خانقين
			هورين شيخان
			قره تو
			سعديه
الديوانية	الديوانية	مركز الديوانية	الحمزه
			المليحه
			الشافعية
		عفك	الدغاره
			البدير
		السماوه	الرميثه
			الخضر
			الخناق
		ابى صخير	الحيره
			الفيصلية
			القادسية
		الشامية	الشنافيه
			الصلاحية
			العباسية
			الغماس

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
كربلاء	كربلاء		الحسينية
			عين التمر
		النجف	الكوفه
كركوك	كركوك	كركوك	قره حسن
			التون كوبري
			ملحه
			شوان
		كفري	بيباز
			قره تبه
			قلعة شيروانه
		جمجمال	اغجه لر
			سنكاو
		طوز	داقوق
			قادر كرم
الكوت	الكوت		النعمانية
			الدجيله
		الحي	الموفقية
		بدره	زرباطية
		الصويره	العزيزية
			الزبيدية
المنتفك	الناصرية	مركز الناصرية	البو صالح
			السديناويه
			اور

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
		الرفاعي	قلعة سكر
		سوق الشيوخ	عكيكة
			كرمة بني سعد
			الجبايش
		الشطرة	الدواية
الموصل	الموصل	مركز الموصل	الشورة
			الحمدانية
			الشرقاط
			الجيدات
			تلكيف
		العمادية	العمادية
			نيروه ريكان
			برواري بالا
		زاخو	السليفاني
			السندي
			الكلي
		دهوك	دهوك
			الدوسكي
			المزوري
		عقرة	بيره كبره
			السورجية

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
			عشائر السبعة
		سنجار	سنجار
			الشمال
		الشيخان	القوش
		تلعفر	الزمار
			العياضية
السليمانية	السليمانية	مركز السليمانية	تانجرو
			قره داغ
			سورداش
			بازيان
		حلبجه	مركز حلبجه
			خورمال
			وارماوا
			بنجوين
		شهر بازار	ماوت
			سروجك
		بشدر	قلعة دزه
			ميركه
العماره	العماره	مركز العماره	المشرح

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
			المجر الصغير
			كميت
			الكحلاء
		علي الغربي	الشيخ سعد
		قلعة صالح	المجر الكبير

اما البادية فتنقسم الى ثلاث وحدات هي الجزيرة ومركزها الحضر والبادية الشمالية ومركزها الرطبة والبادية الجنوبية ومركزها نقرة السلمان.

والمتصرف هو رئيس اللواء المسؤول عن ادارته والقائمقام رئيس القضاء المسؤول عن ادارته ومدير الناحية رئيس الناحية المسؤول عن ادارتها . اما البوادي الثلاث فيدير كلا منها مدير البادية ويختار عادة من بين مدراء الشرطة .

لقد كانت هذه التقسيمات موضوع بحث طويل بين رجال الادارة والقانون اذ لايرى فيها البعض منهم مايطمن الحاجة تماماً فاقترحوا الاخذ بنظام الولاية اي تقسيم العراق الى ثلاث ولايات تضم كل منها عدداً من الالوية . وعدله آخرون بتسمية مايدعي بالولاية بعنوان المحافظة على ان يكون عدد المحافظات تابعاً لمقتضيات الحاجة . وهذه النظرية التي كانت موضوع درس طويل ماهي الاصدى لما تركه العهد العثماني من تقاليد ومع ذلك فالدعوة لهذا التعديل في التقسيمات الادارية وهو مايدعي بالاقليمية Regionalisme لايقتصر على العراق فالبعض من المؤلفين في فرنسا وعلى رأسهم ديلابلاش De Lablache يرون فيه فوائد جمة في ادارة المملكة

فقد كتب هذا مبيناً ان نمو الكتل الاقتصادية اصبح يتجاوز حدود تقسيمات اللواء وان ممارسة الدولة لسلطانها على الالواء بدون اي وساطة يعد شيئاً لامعنى له فى الحياة الحديثة . فتدخل المركز بكل صغيرة وكبيرة فى الالوية يقتل كل ابتكار او ابداع فيها فمن الحكمة استبدال هذا الجهاز المركزى القاسى والصلب بجهاز اكثر مرونة فضم عدة الوية وجعلها منطقة يزيد فى نشاطها بسبب كثرة وارداتها وتجمع قوى اكثر فى يدها كما يقلل من عدد الموظفين بالغاء بعض المرافق الغير المفيدة او دمجها بغيرها وبالاخير فانها تحقق مطاليب الاهالي فى جعل المرافق قريبة اليهم .

هذه الدعوة التي تظهر بليغة فى عباراتها لم تحظ بتأييد الكثيرين من المؤلفين والاداريين فى فرنسا والعراق ومع انه وضعت عدة لوائح فى فرنسا منذ سنة ١٩٢٣ لم يتحقق منها سوى اتحادات غرف التجارة . اما فى العراق فقد وضعت فى سنة ١٩٣٩ لائحة لتعديل قانون ادارة الالوية تتضمن جواز احداث وحدة ادارية يعين اسمها تحت عنوان (المحافظة) تضم اكثر من لواء واحد ويكون مركزها فى احد مراكز الالوية التابعة لها وذلك بارادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء ويكون المحافظ الرئيس الاجرائى الاكبر فى المحافظة والمسؤول عن ادارتها العامة وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها بدلا عن المتصرفين ويكون المتصرفون المنتمون الى المحافظة تابعين له وتحت اشرافه وعلى وزراء الدولة تخويله بعض مالهم من الصلاحيات بمقتضى القوانين المرعية لتمكينه من القيام بواجباته . الا انه وجد ان هذا الترتيب الاصطناعى فى ضم بعض الالوية لا يؤدي الى اية فائدة عملية للاهالي او الحكومة فهناك صعوبات جمة فى تقدير الامور التي تتمكن

السلطة المركزية ان تتركها للمحافظ دون ان تؤثر فى سير جهاز المركز الاداري واذا قيل ان تدخل المركز فى الصغير او الكبير من الامور فى الالوية يقتل كل ابتكار او ابداع فيها فان المحافظ وهو ممثل المركز يكون اكثر تدخلا فى تلك الامور لقربه منها وقد يؤدي تدخله هذا الى شل الادارة وتقييد ايدي المتصرفين بحيث يصبحون آلة تنفيذ لرغبات المحافظ وتوجيهاته فاستبدال الجهاز المركزي الصلب بجهاز اكثر مرونة لا يكون بأحداث المحافظة . اما القول بأن ضم عدة الويه يزيد فى نشاطها بسبب كثرة وارداتها وتجمع قوى اكثر فى يدها فانه لايخرج عن النطاق النظري .فلو فرضنا ان ضم ثلاثة الوية بعضها الى بعض يجعلها اقوى واقدر فان ضم الاربعة عشر لواء الى بعضها يؤدي الى نتيجة افضل وهذا يعنى اننا قد انتهينا الى النقطة التي بدأنا منها وذلك بابقائها تحت اشراف المركز مباشرة .

والواقع ان اللواء لم يكن تشكيلا اصطناعياً فقد احدث بعد ان اخذ بنظر الاعتبار جميع الحقائق المقتضيه وعادات الاهالي والظروف الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن ان مرور الزمن قد طور حياة كل لواء فجعل له عنعناته وتقاليده فاحداث تشكيلات اصطناعية يضم عدة الوية تحت عنوان محافظة امر لا يخلو من محاذير جمة ويزيد فى تعقد امر مراجعة الناس للادارة باضافة مرجع آخر يكون سبباً فى تأخير انجاز معاملاتهم بدلا من تبسيطها . فهو يؤدي الى تضخم فى الادارة وفى عدد الموظفين دون ان يقلل شيئاً من اعمال المركز فى الرقابة او اعمال السلطات الادارية فى التنفيذ . واذا كان لمحبذي فكرة الاقليمية ثمة اتجاه فى تقليل المركزية فان فى توسيع صلاحيات الالوية بايجاد نظام الادارة المحلية ما يؤمن ما كان ينتظره هؤلاء من فوائد .

فاذا استبعدنا فكرة الاقليمية نجد ان هنالك مقترحات لاعادة النظر في التقسيمات الادارية على اساس جعل القرية النواة الاصلية في مجموع الهيكل الاداري بجعلها وحدة ادارية ذات كيان قانوني واهم اقتراح في هذا الشأن ما تقدمت به اللجنه التي تألفت في ديوان مجلس الوزراء والتي ايدت هذا الاتجاه ورأت بأنه قد يكون من الممكن كما تقدمت الحكومة بتشكيلات القرى أن تعيد النظر في امكان ادماج النواحي والاقضية بحيث يتكون منها في المستقبل وحدة ادارية واحدة فاذا ما قبلت هذه التوصية تصبح الوحـدات الادارية عندئذ اللواء و (القضاء او الناحيه) والقرية واذا ما اضفنا المركز الى هذه الوحدات فتكون درجات المراجع للاهالي اربعة وفيها الكفاية لان تحديد المراجع على هذا الوجه مع سهولة المخابرات وانتشار شبكة المواصلات فيه ما يساعد على تسيير المعاملات وما يتلائم مع مبدأ توسيع الصلاحيات .

ان هذه الفكرة مقبولة من حيث المبدأ اذ ان قانون ادارة الالوية السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ كان قد نص في مادته الثانية بأن ادارة القرى ستعين بقانون خاص ومع ان مبدأ توسيع الصلاحيات الذي وضعته اللجنة الانفة الذكر عند نظرها في تعديل القانون المذكور كان الاساس لاحداث تشكيلات الادارة المحلية في قانون ادارة الالوية الجديد رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الا ان ما يتعلق بأدارة القرية لم يدمج في هذا القانون فتكرر فيه النص الذي ورد في القانون السابق ورغم ان المادة الاولى من القانون الحالي عرفت الوحدة الادارية بأنها اللواء والقضاء والناحية والقرية وكل منطقة تؤسس فيها ادارة خاصة بعنوان خاص فان الوحدتين الاخيرتين لم تصبحا ضمن سلسلة التقسيمات الادارية الالوية نظراً النص

بأن ادارة القرية ستعين بقانون خاص ويجوز تأسيس الادارة الخاصة في البادية بنظام وعليه فان التقسيمات السابقة للالوية لم يطرأ عليها تغيير فبقيت على ما كانت عليه في سلسلة المراجع . وفيما يلي نتناول بحث كل وحدة ادارية .



اللواء

لم يورد قانون ادارة الالوية تعريفاً للواء وان كل ما ورد فيه هو ان اللواء وحدة ادارية (مادة ١) وان العراق ينقسم الى الوية والالوية الى اقضية والاقضية الى نواح (مادة ٢) الا ان النص الاخير لا يعتبر دقيقاً فى تعريف حقيقة وضع اللواء عملياً فقد يفهم منه ان كافة اجزاء اللواء مقسمة الى اقضية وان كافة اجزاء القضاء مقسمة الى نواح بينما الواقع ليس كذلك فاللواء يتألف من : -

١ - مركز اللواء - وهذا المركز يدار من قبل المتصرف مباشرة ويتألف من : -

أ - مدينة المركز : وهذه تكون محدودة بحدود بلديتها ولهذا تكون جميع الدوائر الفرعية المركزية والبلدية تابعة للمتصرف .

ب - المنطقة المجاورة لمدينة المركز وقد تكون صغيرة فلا توجد لها وحدة ادارية ويقوم بادارة شؤونها المالية مدير مال المركز .

ج - اما اذا كانت تلك المنطقة واسعة فقد يحدث لادارتها ناحية او اكثر مرتبطة بالمتصرف مباشرة كما انه قد يحدث فيها قضاء مركز لادارة هذه النواحى ومع ذلك فان مدينة المركز تبقى تحت ادارة المتصرف المباشرة .

٢ - الاقضية - وتتألف من مركز القضاء والنواحى التابعة له .

وعليه فان اللواء هو الوحدة الادارية الكبرى المشتملة على مركز اللواء

والاقضية التابعة لهوان تطبيق المادة الثانية من قانون ادارة الالويه يستوجب احداث اقضية مركز فى كافة الالوية التي لم تحدث فيها تلك الاقضية كما يستوجب تعديل بعض القوانين كقانون البلديات لجعل قائمقام المركز هو الموظف الاداري لمدينة المركز بدلا من المتصرف .

ان اجراء اي تغيير يطرأ على اللواء من الغاء او احداث اوتغيير مركزه او حدوده او تسميته او فك ارتباط اقضيته ونواحيه والحاقها بغيرها يكون بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقـة مجلس الوزراء المقترنة بارادة ملكية .

اما ادارة اللواء فتقسم الى قسمين اساسيين هما الادارة المركزية والادارة المحلية وفيما يلي نتناول ادارة اللواء المركزية :-

ادارة اللواء المركزية

تدار الادارة المركزية للواء من قبل هيئة الموظفين الادارية فى مركز اللواء وهذه الهيئة تعمل كممثلة للوزارات وضمن الحدود التي تعينها لها وذلك على اساس ان كل موظف يقوم بواجباته المحدودة فى نطاق التبعية للرئاسة وتتألف هذه الهيئة من :

١ - المتصرف
٢ - معاون المتصرف ان وجد
٣ - اكبر موظف مالي
٤ - مدير التحرير
٥ - مدير الشرطة
٦ - ممثلي الوزارات والدوائر الاخرى حسب ما تمس الحاجة اليهم
٧ - الموظفين الاخرين

وهنا يجب ان نوضح نقطة يخشى حصول التباس في تفهمها فهيئة الموظفين الادارية لا تعني كونها لجنة تجتمع لتقرير عمل ما وانما يقصد بذلك التعبير عن مجموع موظفي مركز اللواء المركزيين وفيما يلي نتناول بالبحث كلا من هؤلاء الموظفين .

اولاً - المتصرف

نظراً لاهمية مركز المتصرف في الادارتين المركزية والمحلية فاننا سنتناول بحثه بشيء من التفصيل .

انتقاء المتصرف

لقد نصت المادة السادسة عشرة من قانون ادارة الالوية بأن ينتقى المتصرفون والقائمقامون ومديرو النواحي بنظام خاص . وقد صدر النظام رقم ٥٢ لسنة ٩٤٦ مشترطاً في المتصرف توفر ما يلي :

(١) - يكون عراقياً او قد مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات .

(٢) - مكملا الثالثة والعشرين من العمر .

(٣) - سالماً من الامراض المعدية والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنع القيام بالوظيفة الادارية .

(٤) حسن السلوك والسمعة وغير محكوم بجناية عدا الجنايات السياسية او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال (مادة ٢) وان ينتقى من الاكفاء من :-

أ - القائمقامين والموظفين من الدرجة الاولى من الصنف الثاني الذين سبق ان عينوا بوظيفة قائمقام وعند عدم وجود كفء منهم يجوز تعيين الاكفاء من متخرجي المدارس العالية بشرط مضي خمسة عشر سنة على تخرجهم او أشغلوا وظيفة في الدولة لا تقل درجتها عن الثالثة من الصنف

الاول أو سبق تسنمهم منصب وزير .

ب - الموظفين من الصنف الاول ممن لهم خبرة ادارية .

ج - من سبق لهم ان اشغلوا وظيفة متصرف (للمادة ثالثة معدلة بموجب النظام رقم ١٧ لسنة ٩٥١)

تعيين المتصرف ونقله

فاذا جرى انتقاء المتصرف على الوجه المبين اعلاه يعين المتصرف بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء كما ان نقله من لواء الى آخر او الى وظيفة أخرى غير المتصرفية يتم على هذه الصورة وذلك بموجب المادة العاشرة من قانون ادارة الالوية .

انضباط المتصرف واحالته الى التقاعد

ان المتصرف تابع لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة فيما يتعلق بانضباطه على ان فصله أو عزله بموجب هذا القانون يكون بارادة ملكية كما ان احالته الى التقاعد حسب قانون التقاعد يكون بارادة ملكية كذلك وذلك بموجب النص الوارد في المادة ١٣ من قانون ادارة الالوية .

وظائف المتصرف

أ - المتصرف هو الموظف الاجرائي الاكبر في اللواء والمسؤول عن ادارته العامة وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه ان ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذا تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خولها اياها القانون وينفذ الاوامر والتعليمات الصادرة اليه من وزراء الدولة على اختلافهم (مادة ٣٢) .

ان هذه المادة ليست جديدة فقد سبق النص عليها في قانون ادارة

الالوية السابق ومع انها تعطى للتصرف صلاحيات واسعة الا ان الوزارات استعملت الفقرة الاخيرة منها استعمالا ادى الى الحد من نشاط المتصرفين الى مدى بعيد وكم كانت هذه المادة والمادة الـ ٢٤ من قانون ادارة الالوية التي سيأتي البحث عنها تشعر متصفح قانون ادارة الالوية ان المتصرف ذو امكانيات جمة لاصلاح لوائه وان اى توان فى ذلك ناتج عن تقصيره فى حين ان تداخل الصلاحيات بين الوزارات والمتصرفين كان يؤدي الى كثرة الاعمال القرطاسية وبطء تسوية القضايا وسوء التصرف مما سبب التشكيات والتذمرات وتزلزل ثقة الاهالي بكفاءة الادارة ولذلك عملت الحكومة على تعديل قانون ادارة الالوية السابق ووضعت القانون الجديد الذي استهدف توسيع صلاحيات المتصرفين واشراك الاهالي معهم لاداء مهمتهم. ومع مايلاحظ من نصوص مطاطية لازالت موجودة فى هذا القانون فان تعيين صلاحيات المتصرف وتحديدها فى موضوع الادارة المحلية كان خطوة كبيرة نحو ازالة هذا المحذور. على ان سلامة الادارة وتقليل التشكيات عنها فيما يتعلق بالناحية المركزية امر ممكن فيما اذا طرأ على الذهنية المسيطرة على الوزارات ورجالها تغيير يتفق مع اهداف هذا القانون من توسيع صلاحيات المتصرفين وعدم التدخل فى الصغيرة والكبيرة من اعمالهم والاكتفاء بالرقابة الجدية مع ابداء المساعدات المادية والفنية لهم لتمكينهم من القيام بواجباتهم فى سبيل مصلحة البلاد العامة وبصورة بعيدة عن الاعتبارات والاهواء والنزعات الشخصية وبذلك تتولد تقاليد محترمة فى النفوس تصبح بدورها اكبر دعامة للثبات والاستقرار.

ب - تنص المادة الـ ٣٤ من قانون ادارة الالوية التي سبق التنويه عنها بأن اهم الغايات التي يتوخاها المتصرف فى ادارة شؤون لوائه :

١ - استتباب الامن

٢ - تطبيق مبادىء الحريه والمساواة والعدل بين افراد الشعب والجماعات .

٣ - حماية الحقوق الملكية والشخصية لكل فرد من الافراد وسلامته الشخصية .

٤ - القيام باعداد وتعميم الوسائل المقتضية لترفيه طبقات الشعب من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية .

٥ - الاهتمام بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها قدر المستطاع مراعياً في ذلك استقلال المحاكم .

٦ - العناية دائماً بنشر التعليم على مبادىء صحيحة تضمن تقدم كل فرد من الاهلين وسعادته مادياً وادبياً .

٧ - السعي لترويج وتقدم التجارة والصناعة والزراعة .

٨ - المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشؤون الصحية واتخاذ الوسائل الكافية لمنع انتشار الامراض السارية والمعدية سواء بين الاهالي او في المواشي .

٩ - القيام بالمعاونات والتسهيلات للمزارعين وتأمين توزيع المياه على مزارعهم .

١٠ - العمل على تقدم البلديات وادارتها ادارة حسنة ما عدا امانة العاصمة .

١١ - بذل العناية لتحقق اموال الدولة وفق العدل وتقدير الضرائب وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة املاكها ومراعاة الاقتصاد التام في كل المصاريف .

١٢ - رفع تقارير موضحة وافية لكل وزير عن كل ما من شأنه ان يؤول الى الاصلاحات التي يراها لازمة لتحسين الادارة واستكمال

اسباب الراحة العامة ورقي البلاد .

وفيما يلي نبدي ما يقتضي لكل من هذه الفقرات من ايضاح : -

١ - استتباب الامن

لما كان المتصرف وكيلا عن الحكومة المركزية في لوائه فان من الطبيعي ان يكون مسؤولا عن الامن العام فيه الا ان الاجراءات التي يتخذها في سبيل استتباب الامن والنظام ليست مطلقة وهذا امر مفروغ منه في الاصول الدستورية الحديثة ولذلك نجد أن المادة الثامنة والعشرين من قانون ادارة الالوية نصت بأن المتصرف مسؤول عن الامن العام في لوائه وعليه تأدية وظائفه بهذا الشأن حسب احكام القانون الخ . وعليه فان المتصرف وان كان مسؤولا عن الامن العام فانه لا يجوز له ان يصدر امراً او يأتي عملا ان لم يكن الا تطبيقاً لاحكام قانونية اما عن كيفية تنفيذ ما يقتضيه محافظة الامن العام من اجراءات فقد نصت المادة المذكورة بأن ذلك يكون بواسطة الشرطة وموظفي الاقضية والنواحي وعليهم ان ينفذوا اوامره وله أن يأمر الشرطة باجراء التحقيق في التهم التي يطلع عليها واحالتها الى المحكمة المختصة وتكون شرطة اللواء تحت امرته رأساً من جميع الوجوه عدا المسائل المختصة بانتظامها وادارتها فانها تتبع بذلك اوامر مدير الشرطة العام . واذا رأى ان ادارة الشرطة الداخلية غير مرضية فعليه ان يلفت نظر مدير الشرطة الى الامر وان يرفع تقريراً بذلك الى وزير الداخلية عند مسيس الحاجة . وكذلك نصت المادة الـ ٢٩ منه ان على المتصرف فيما اذا رأى ان قوة الشرطة لا تكفي لانجاز واجباتها او لتنفيذ قوانين الدولة وانظمتها والمحافظة في اي حال على الامن أن يعرض الامر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار النجدة من الشرطة والجند التي يرى الضرورة ماسة اليها . ونصت المادة الـ ٣٠ منه بأن

للمتصرف عند حدوث اضطراب يعرض الامن العام الى خطر لا تتمكن الشرطة وحدها من قمعه او لم يرغب بتدخلها فيه وكان الامر مستعجلا بحيث لا يتسع الوقت لانتظار صدور الامر من وزير الداخلية ان يأخذ المسؤولية حينئذ على عاتقه ويصدر الامر تحريراً الى آمر الوحدة العسكرية في لوائه للقيام بما تقتضيه الحال وعلى الآمر ان ينفذ حالا الاوامر التحريرية الصادرة اليه من المتصرف في مثل هذه الامور بشرط ان يحتفظ بحق سوق جنوده وعلى المتصرف اخبار وزير الداخلية عن عمله بأسرع ما يمكن .

٢ - تطبيق مبادىء الحرية والمساواة والعدل بين افراد الشعب والجماعات :-

ان القانون الاساسي قد نص في مادته السابعة بان الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق من التعرض والتدخل ولا يجوز القبض على احدهم او توقيفه او معاقبته او اجباره على تبديل مسكنه او تعريضه لقيود او اجباره على الخدمة في القوات المسلحة الا بمقتضى القانون كما نصت المادة الـ ١٢ منه ان للعراقيين حرية ابداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام اليها ضمن حدود القانون كما ورد في المادة السادسة منه فيما يتعلق بالمساواة والعدالة ان لا فرق بين العراقيين امام القانون وان اختلفوا في القومية والدين واللغة . فالناس احرار في ان يفكروا بما يشاؤون وليس لاحد ان يزعجهم بسبب عقائدهم او آرائهم الفلسفية أو السياسية او الدينية والناس احرار في ان يصرحوا بما يفكرون به بشرط ان يكونوا خاضعين عند تنظيمهم اجتماعات عامة لبعض التدابير الاحتياطية التي لا غنى عنها لصيانة الامن والنظام .

انما احرار في نشر ما يحلو لنا نشره على ان نراعي بعض الوسائل التي اقرتها السلطة التشريعية والتي يراد منها تأمين مسؤولياتنا عما تجره

كتاباتنا من نتائج . كما ان لنا حرية العمل حيث ومتى وكيفما اردنا وان ننتظم في الجمعيات وفق الشروط وضمن القيود التي تنص عليها القوانين .

فهذه الحريات اي حرية الضمير وحرية الاجتماع وحرية الصحافة وحرية انشاء الجمعيات وحرية العمل تؤلف ما اصطلح على التعبير عنه بـ (الحريات العامة) التي كفلها القانون الاساسي للمواطنين واوجب مراعاتها والاخذ بمبادئها في ادارة شؤون الرعية . وبصورة مجملة يمكن القول ان الحريات العامة تحد من سلطان الضابطة الادارية كما يمكن التعبير عن هذه الفكرة بأن في القوانين والانظمة الادارية تحديد للحريات العامة المطلقة . فالمتصرف باعتباره وكيلا عن الحكومة يعمل على تطبيق هذه المبادىء ويؤمن للافراد والجماعات حرياتهم العامة ضمن حدود القانون ويساوي بين كبيرهم وصغيرهم وغنيهم وفقيرهم في حقوقهم وواجباتهم وتطبيق القوانين عليهم ضمن حدود صلاحياته بعدالة .

٣ - حماية الحقوق الملكية والشخصية لكل فرد من الافراد وسلامته الشخصية

ان هذه الفقرة مستوحاة من احكام المادة العاشرة من القانون الاساسي حيث نصت بأن حقوق الملكية مصونة فلا ينزع ملك احد او ماله الا لاجل النفع العام في الاحوال والطريقة التي يعينها القانون وبشرط التعويض عنه تعويضاً عادلا . ولا يجوز فرض القروض الاجبارية ولا حجز الاموال والاملاك ولا مصادرة المواد الممنوعة الا بمقتضى القانون والسخرة المجانية والمصادرة العامة للاموال المنقولة وغير المنقولة محرمة بتاتاً .

فالمتصرف مسؤول عن حماية الحقوق الواردة في هذه الفقرة ضمن حدود قوانينها الخاصة . وهذه الحماية تكون بمراقبة حسن تطبيق تلك

القوانين الخاصة نصاً وروحاً . فاذا كان من الممكن استملاك الاموال غير المنقولة بموجب قانون استملاك الاموال غير المنقولة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٤ وتعديلاته فان على المتصرف ان يتأكد من تحقق النفع العام من الغرض من الاستملاك ليكون قرار مجلس ادارة اللواء الذي ينعقد برآسته لتأييد هذه الجهة منطبقاً على الواقع . كما ينبغي ملاحظة هذه الجهة في تطبيق قانون الاستملاك الاضطرارية او اي قانون آخر مما له علاقة بحقوق الملكية والشخصية كما ان عليه ان يعمل على ما يؤمن سلامة الناس واطمئنانهم الى حسن الاجراءات المتخذة بهذا الشأن .

٤ - القيام بأعداد وتعميم الوسائل المقتضية لترفيه طبقات الشعب من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية .

ان اعداد وتعميم الوسائل المقتضية لذلك لا يمكن تحديدها . فاضافة الى ما ينبغي اجراؤه تطبيقاً للقوانين الموضوعة بهذا الشأن فان هذه الفقرة قد خصت المتصرف بأن يدرس اوضاع لوائه واعداد الوسائل المؤدية لترفيه طبقات الشعب على اساس تلك الدراسة والايعاز للجهة المختصة لتنفيذ ذلك . واذا كان من مقتضى ذلك طلب معونة المركز او اصدار اي تشريع فانه يقدم نتائج دراسته مع اسبابها الموجبة الى الوزارة المختصة لاتخاذ ما يلزم . ومن الطبيعي ان هذا الامر يدعو المتصرف للاتصال بالاهالي والاستماع الى مطاليبهم وآمالهم ليحقق الاهداف التي توختها هذه الفقرة خدمة المصلحة العامة .

٥ - الاهتمام بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها قدر المستطاع مراعياً في ذلك استقلال المحاكم .

ان الاهتمام بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها لا يعني امكان التدخل

في شؤون المحاكم لانها مصونة من التدخل في شؤونها بحكم المادة الـ ٧١ من القانون الاساسي فالمتصرف اذن يهتم بنشر العدالة وذلك بتنفيذ القوانين ومراقبة جميع الموظفين والزامهم بتنفيذها كل فيما يتعلق بواجباته تنفيذاً عادلا بغير تحيز لجهة دون اخرى وذلك بالسرعة الممكنة . اما فيما يتعلق بالمحاكم فيقدم المساعدات التي تطلبها لتسريع أو لتسهيل اداء واجباتها حسب اختصاصاتها .

٦ - العناية دائماً بنشر التعليم على مبادىء صحيحة تضمن تقدم كل فرد من الاهلين وسعادته مادياً وادبياً .

ان المتصرف وان كان بصفته رئيساً لمجلس اللواء العام يقوم بادارة المدارس الابتدائية ومدارس العمال والاميين بموجب الفقرة ط من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية الا انه بالنظر الى ان التعليم لا يقتصر على هذه المدارس فالمتصرف اذن يعنى دائماً بنشر التعليم سواء كان عالياً او ثانوياً أو مهنياً او غير ذلك بالاضافة لمسؤولياته تجاه مدارس الادارة المحلية الانفة الذكر وهذه العناية تكون بدراسته متطلبات لوائه واتخاذ ما يراه لتحقيق ذلك مع رفع التقارير اللازمة الى وزارة المعارف لتتخذ ما يقتضي بشأنها .

٧ - السعي لترويج وتقدم التجارة والصناعة والزراعة .

ان المتصرف بالاضافة لمسؤولياته في الادارة المحلية فيما يتعلق بالفقرات هـ . و . ز . ح من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية فانه مسؤول بصفته وكيلا عن الحكومة المركزية للسعي لترويج وتقدم التجارة والصناعة والزراعة بدراسة ما يتعلق بهذه الامور ورفع تقاريره عنها لمحل وزارتي الاقتصاد والزراعة لمعالجة المواضيع التي تتناولها تلك التقارير

والتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعيه لرفع مستوى عمال هذه المهن للتوصل الى النتائج التي تتطلبها مصلحة البلاد العامة .

٨ - المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشؤون الصحية واتخاذ الوسائل الكافية لمنع انتشار الامراض السارية والمعدية سواء بين الاهلين أو فى المواشى .

ان المتصرف له واجبات معينة بهذا الشأن فى الادارة المحلية ايضاً ولكنه بالاضافة الى ذلك مسؤول امام وزارتي الصحة والاقتصاد بالتعاون مع موظفيهما الفنيين لاتخاذ كافة الاجراءات المطلوبة للتوصل الى الغاية التي توختها هذه الفقرة فيستعمل سلطاته حسب القانون لتنفيذ هذه الوجيبة .

٩ - القيام بالمعاونات والتسهيلات للمزارعين وتأمين توزيع المياه على مزارعهم .

ان هذه المعاونات لا يمكن اقتصارها على مساعدة الزراع المحتاجين لحصولهم على سلفة زراعية من المصرف الزراعي او على سلف بذور من مديرية الزراعة العامة او تأمين توزيع المياه على مزارعهم بواسطة موظفى الري الفنيين فحسب وانما يجب على المتصرف دراسة وضع كل منطقة من مناطق لوائه وتقدير احتياجها بالتعاون مع الغرف الزراعية او فروع جمعية التمور او اية مؤسسة اخرى تنتظم لهذا الغرض ورفع التقارير اللازمة عنها الى الجهات المختصة ان كانت خارجة عن امكانياته ومثل هذه الامور لا يمكن تحديدها فقد تكون هذه المعاونة بتسهيل بيع منتجات الزراع وقد تكون بايجاد صناعة تستهلك تلك المنتوجات او تشجيع تشكيل

جمعيات زراعية تعاونية او استحضار مكائن زراعية او حفر آبار ارتوازية او ما سوى ذلك من الوسائل الكافلة لتحقيق هذه الغاية .

١٠ ـ العمل على تقدم البلديات وادارتها ادارة حسنة ما عدا امانة العاصمة .

ان قانون ادارة البلديات قد جعل للمتصرف مسؤوليات معينة في هذا الشأن وان المقصود من هذه الفقرة والفقرات السابقة ان يعمل المتصرف باعتباره ممثلا للحكومة المركزية وبصفته رئيساً لمجلس اللواء العام كل ما يمكن للتوصل الى الغايات التي توختها تلك الفقرات .

١١ ـ بذل العناية لتحقق اموال الدولة وفق العدل وتقدير الضرائب وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة املاكها ومراعاة الاقتصاد التام في كل المصاريف .

ان المتصرف بالاضافة الى ما جاء في المادة الـ ٣٦ من قانون ادارة الالوية التي تنص على ان (المتصرف مسؤول عن توفير الاقتصاد في مصاريف الدولة وعن حفظ حقوق الحكومة وصيانة املاكها وعن تحقق وتحصيل الواردات وفقاً للعدالة والقانون وله من هذه الوجهة الاشراف على موظفي وزارة المالية كافة في لوائه لكي يقتنع من تأديتهم اعمالهم بصورة مرضية) فان القوانين المالية قد جعلت للمتصرف ولمجلس ادارة لوائه وظائف معينة تستهدف تطمين الغاية التي توختها الفقرة موضوعة البحث .

١٢ ـ واخيراً فان على المتصرف ان يرفع تقارير موضحة وافية لكل وزير عن كل ما من شأنه ان يؤول الى الاصلاحات التي يراها لازمة لتحسين الادارة واستكمال اسباب الراحة العامة ورقي البلاد. وهذه التقارير

تكون بالاضافة الى التقارير التي يرفعها عن الامور المعينة في الفقرات السابقة ولا يمكن تحديدها ايضاً فهي حسب متطلبات المناطق وظروفها ووضع الموظفين وكيفيه ادائهم واجباتهم .

ج - ان هذه الغايات المتقدم ذكرها لا يتمكن المتصرف من ادائها اذا لم يكن له من الصلاحيات ما يهيء له الاطلاع على كل الامور التي تهم اللواء ولذلك فان المادة الـ ٢٥ من قانون ادارة الالوية قد نصت بأنه يجب ارسال نسخ من جميع الاوامر والتعليمات والمقررات الصادرة من الوزارات والمتعلقه بالادارة والحقوق العامة والخاصة الى المتصرف لاخباره واعلانها لمن يخصهم ذلك وعلى كافة رؤساء الدوائر المستخدمين في اللواء ان يرفعوا تقريراً بعد التدقيق عن كل الامور التي احالها اليهم المتصرف وان يقترحوا عليه ما يرون اقتراحه مناسباً من الاصلاحات وان يرسلوا اليه نسخة من مراسلاتهم لوزاراتهم فيما يخص وظائفهم رأساً وعليهم ان يجعلوا المتصرف على بينة من اعمالهم التي لها مساس بالسياسة العامة او بالامن أو مسائل العشائر او الحدود وما شاكلها . كما نصت المادة الـ ٣٢ من هذا القانون بأن على المتصرف ان يتجول من حين لاخر في لوائه وان يوافي الوزير الذي يخصه الامر بأحوال الجهات التي فتشها وبما تحتاج اليه مشفعاً ذلك باقتراح التدابير التي يرى الضرورة ماسة لاتخاذها .

والخلاصة ان المتصرف هو المسؤول عن ادارة اللواء وهو ممثل السلطة التنفيذية وملزم بأن يطبق القوانين والانظمة في اداء واجباته . على انه بالنظر لكونه مرؤوساً فسلطاته محدودة بالتعليمات التي يتلقاها من الوزراء جميعاً اذ ان المتصرف ليس مرؤوساً لوزير الداخليه فقط وانما مرؤوس لكافة الوزراء كل حسب اختصاص وزارته وان اعماله التي تكون مغايرة للقوانين والانظمة والتعليمات سواء كانت

موضوع شكوى من قبل ذوي العلاقة او لم تكن ، يمكن الغاؤها او تصحيحها من قبل الوزراء ذوي الشأن كما للمتصرف نفس هذا الحق في الغاء وتصحيح اعمال مرؤوسيه . ويخابر السلطة المركزية عن احتياجات سكان لوائه وعن حالتهم الروحية وشعورهم وتبليغ رغباتهم ويبلغهم قرارات تلك السلطة .

د - صلاحيات المتصرف بالنسبة للموظفين المركزيين

١ - ان جميع فروع الدوائر المركزية عدا الحاكم تابعة لتفتيش المتصرف واشرافه وله فيما يخص ادارة شؤون لوائه ان يراسل اي وزير كما ان الموظفين المركزيين خاضعون لاوامر المتصرف من الوجهة العامة الا في المسائل المتعلقة بالنظام الخاص لدوائرهم (مادة ٢٧) وله اعلام الوزارة المختصة عن سلوك الموظفين التابعين لها وله عند مسيس الحاجة كف يد اي موظف في لوائه عدا الحكام اذا اعتبر بقاءه في وظيفته مخلا بالسكينة العامة والنظام وعليه في هذه الحالة اعلام الوزارة المنتمي اليها ذلك الموظف مع بيان الاسباب الموجبة لذلك (مادة ١٩)

٢ - للمتصرف اعلام وزارة العدلية عن سلوك الحكام والموظفين التابعين لها في لوائه لتتخذ ما يقتضى بحقهم من الاجراءات القانونية (مادة ٢٠) .

٣ - للمتصرف صلاحية ابداء الرأي حول تعيين وتحويل رؤساء الدوائر في اللواء عدا الحكام اذ على الوزارة المختصة اخذ رأيه بهذ الشأن (مادة ١٨) ولذلك فلا يجوز للوزارات تعيين او تحويل رؤساء الدوائر في اللواء دون ان تأخذ رأي المتصرف على انها غير ملزمة بتطبيق الرأي الذي يبديه .

٤ - للمتصرف انتقاء وتعيين وترفيع وتحويل موظفى الدوائر الفرعية للمركزية فى الالوية الذين لا تتجاوز رواتبهم الاثنى عشر ديناراً شهرياً ومعاقبتهم انضباطياً وفصلهم واحالتهم على التقاعد وفق احكام القوانين المرعية ولا يسري ذلك على موظفى المحاكم (مادة ١٧)

لقد حصل بعض التردد لدى الوزارات حول شمول هذه المادة عند تعارضها مع سلطات رؤساء الدوائر وما اذا كان للمتصرف ان يعين موظفاً في دائرة الطابو او الكمرك فى لوائه براتب ١٢ ديناراً او اقل مثلا بينما ملاك وميزانية الدائرتين المذكورتين تعود ان الى مديريتي الكمارك والطابو العامتين مما يستوجب التساؤل وهل له ذلك دون تعديل احكام القوانين المرعية نظراً لتعارض سلطتين تدعى كل منها الاختصاص وتستند الى نص قانونى ؟

لقد عرض الامر على مجلس الوزراء فظهر للجنة التي الفها لدرس هذه الجهة ان القصد من تشريع المادة ١٧ من قانون ادارة الالوية هو توسيع صلاحيات المتصرفين فيما يخص انتقاء وتعيين وترفيع وتحويل موظفى الدوائر الفرعية المركزية فى اللواء الذين لا تتجاوز رواتبهم الاثنى عشر ديناراً شهرياً ومعاقبتهم انضباطياً وفصلهم وعزلهم واحالتهم الى التقاعد وهذا يسلب تلك السلطات من رؤساء الدوائر المركزية كالمدراء العامين وغيرهم وحصرها بالمتصرفين . اما الصعوبات التى تنشأ من تطبيق احكام المادة المذكورة فيمكن تذليلها حسب الايضاحات التالية :

أ - فيما يتعلق بانتقاء وتعيين الموظفين عند شغور وظيفة فى الملاك فى احدي الدوائر الفرعية للمركزية فى اللواء فان على المتصرف اعلام الدائرة المركزية المختصة لبيان ما اذا يوجد فى ملاكها موظف تنقل

خدماته الى الوظيفة الشاغرة والا فان المتصرف يقوم باقتفاء وتعيين الموظف اللائق حسب احكام القوانين المرعية

ب - وفيما يتعلق بالترفيع فان اللجنة الدائمة التي يؤلفها الوزير لغرض النظر في ترشيح الموظف للترفيع تكون المرجع لازالة التعارض بين المدير العام والمتصرف وكذلك التعارض فيما يخص استحقاق بقية موظفي الوزارة في الاولوية

ج - وفيما يتعلق بالنقل فان للمتصرف الحق في اجرائه بين موظفي لوائه فقط ولذا ليس له نقل موظف من لوائه الى لواء آخر .

د - اما فيما يتعلق بمعاقبة الموظفين انضباطياً فان من صلاحية المتصرف معاقبتهم وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة على ان يزود الدائرة التي ينتمي اليها الموظف بالامر الاداري الصادر بذلك كما ان فصل الموظف يجري حسب احكام المادة ١٥ من القانون المذكور من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ولذا يكون الوزير المرجع المختص لازالة التعارض بين تقرير المتصرف والمدير العام بحق الموظف المراد فصله . اما العزل فهو من صلاحية الوزير ومجلس الانضباط العام وفق احكام المواد ١٠ و ١٢ و ٢٦ و ٢٧ من القانون المذكور .

هـ - واما فيما يتعلق بالاحالة على التقاعد فنظراً لكونها حسب المادة الثالثة من قانون التقاعد المدني وتعديلاته نوعين حتمية وجوازية فلا تعارض هناك في النوع الاول لاستطاعة المتصرف اصدار الامر الاداري بذلك . اما اذا كانت من النوع الثاني وهي الجوازية فعلى المتصرف الاستئناس برأي المدير العام الذي يتبعه الموظف المراد احالته على التقاعد قبل

اصدار الامر بذلك واذا حصل تعارض بين رأي المتصرف والمدير العام فبامكان الاخير نقل للموظف الى وظيفة اخرى خارج اللواء .

ثانياً - معاون المتصرف

يجوز تعيين معاون للمتصرف فى اللواء وعندئذ يكون فى عداد هيئة اللواء الادارية ويتبع فى انتقائه وتعيينه وترفيعه وتحويله وعزله ومعاقبته الانضباطية واحالته على التقاعد عين الاحكام المتبعة بحق القائمقام مما سيأتى البحث عنه بصورة مفصلة ويقوم بأعمال المتصرف التي يودعها اليه ويوقع على المخابرات حسب اشارته .

لقد احدثت وظيفه معاون متصرف نظراً للحاجه التي ظهرت قبل الاخذ بنظام الادارة المحلية ولكن عدم تحديد اعمال المعاون بصورة قانونية واقتصارها على ما يودعه المتصرف من اعماله اليه لم يظهر لهذه الوظيفة اثراً فعالا الامر الذي قلل الحماس لها فبعد ان كان الاتجاه الاستمرار فى احداث معاونيات لاهم المتصرفيات انقلب هذا الاتجاه الى العكس فعمل على الغائها فلم يبق منها الا معاونية متصرفية لواء البصرة ولكن ما هو الوضع الذي سيكون عليه فى المستقبل اذا اخذنا بنظر الاعتبار احداث ادارات الالوية المحليه تلك الادارات التي اخذت اعمالها فى التزايد سنة بعد اخرى والتى تؤدي بالنتيجة الى تزايد اعمال المتصرفين باعتبارهم المسؤولين عن تنفيذ مقرراتها ؟ اننا نعتقد ان هذه المعاونيات ستسير فى طريق الاحداث وستشمل جميع الالوية لتمكين المتصرفين من القيام باداء واجباتهم المتزايدة .

ثالثاً - اكبر موظف مالي

يمكن اعتبار مدير الواردات اكبر موظف مالي فى اللواء نظراً لمسؤولياته الكبيرة فى حسن تطبيق القوانين المالية وخاصة فيما يتعلق منها بتحقق الضرائب والرسوم واستيفائها ومسك السجلات اللازمة لها فهو بمثابة المشاور المالي للمتصرف . اما مدير الخزينة ففضلا عن ان وظيفته تقتصر على ادارة الامور الحسابية المتعلقة بالقبض والصرف فهو اقل درجة من مدير الواردات عادة .

رابعاً - مدير التحرير

ان مدير التحرير يقوم باعمال سكرتارية المتصرفية فهو مسؤول عن تنظيم المخابرات التى تصدر عن قلم التحرير وما يتبع ذلك . كما هو عضو دائم فى مجلس ادارة اللواء

خامساً - مدير الشرطة

يعتبر مدير الشرطة آمراً لقوات الشرطة المحلية فى اللواء فهو مسؤول عن حسن انتظامها وادارتها وسوقها ويتبع فى ذلك مدير الشرطة العام . اما فيما يتعلق بعلاقته بالمتصرف فهو يتلقى اوامره بقدر ما له علاقة بواجباته وعلى مدير الشرطة تنفيذ تلك الاوامر دون ان يكون له حق مناقشتها سواء كانت صحيحة او غير صحيحة لان مسؤولية ذلك تقع على المتصرف المسؤول عن ادارة اللواء . ولكن مع ذلك له ان يبدى المعلومات التي تتوافر لديه عن طبيعة الاحوال والظروف الملابسة ليتخذ المتصرف ما يتراءى له على ضوئها . على انه قد يوجد فى اللواء شرطة من القوة السيارة فتكون بالنسبة للمتصرف بحكم الوحدة العسكرية

الموجودة فى اللواء ويمكن للمتصرف اصدار الاوامر اليها بموجب المادة ٣٠ من قانون ادارة الالوية عند تحقق شروطها .

سادساً - ممثلو الوزارات والدوائر الاخرى مع العدد المطلوب من الموظفين :

تشير هذه الفقرة الى كافة الموظفين الاخرين (اي غير الذين مر ذكرهم) والذين تعينهم كافة الوزارات عدا موظفي وزارة العدلية اذ يعتبرون من هيئة الموظفين الادارية فى مركز اللواء ويؤدون واجباتهم ضمن حدود احكام القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة .

المجالس الادارية

فى اللواء مجلس يمثل الادارة المحلية (الادارة اللامركزية)

يدعى مجلس اللواء العام وسيأتي البحث عنه في الفصل الرابع المتعلق بهذه الادارة. اما المجالس الادارية فتختلف عن المجلس الاول اذ هي مجالس استشارية للمتصرفين والقائممقامين بصفتهم موظفين مركزيين وهي على درجتين مجلس اداري لكل لواء ومجلس اداري لكل قضاء .

١ - مجلس ادارة اللواء

لقد نصت المادة الـ ٤٥ من قانون ادارة الالوية على أنه يؤلف في مركز كل لواء مجلس اداري برئاسة المتصرف من اعضاء دائميين ومنتخبين على الوجه التالي .

(١) - الاعضاء الدائميون - اكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحرير ويحضر جلسات المجلس الاداري رؤساء الدوائر الفرعية المركزية الاخرى وذلك عند النظر في القضايا التي تتعلق بدوائرهم ليبسطوا آرائهم في هذه القضايا وليس لهم ان يصوتوا عليها .

(٢) - الاعضاء المنتخبون - اربعة ويجري انتخابهم وفق احكام هذا القانون على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين في اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة .

فالاعضاء الدائميون كما يلاحظ معينون تعييناً لايقبل التأويل عدا العضو المالي فالتعبير الوارد وهو اكبر موظف لوزارة المالية لايعني ضرورة صرفه الى مدير الواردات الذي جرى العرف على اعتباره المقصود بهذا التعبير اذ من الممكن صرفه الى اي موظف اخر اكبر منه تابع لوزارة المالية كمدير كمرك مع انه قد لاتتوفر فيه ما يتوفر في

مدير الواردات الذي له بنتيجة اختصاصاته التام اوسع فى الامور التي تعرض على المجلس الاداري من مدير كمرك اما فيما يتعلق بالاعضاء المنتخبين فقد نص القانون على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين فى اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمه ويبدو ان هذا الترتيب كان متبعاً منذ العهد العثمانى بقصد ارضاء الاقليات ومنع تسرب الدعايات المضرة بينهم ويلاحظ ان وزير الداخلية قد ذكر فى المجلس النيابي عند مناقشة لائحة قانون ادارة الالوية السابق سنة ١٩٢٧ (اذا كنا نتردد فى منح مثل هذه الحقوق والامتيازات للاقليات فكيف يمكننا ان نبرهن لهم وان نفخر ونتباهى امام الامم الاخرى باننا نحامى حقوق الاقليات) اما عن تعبير الطوائف غير المسلمة فاننا نرى انها تنصرف الى الطائفتين الموسوية والمسيحية فقط اذ ان القانون الاساسى لم يعترف بكيان قانونى لسوي هاتين الطائفتين بموجب المادة الـ ٧٨ منه اما فيما يتعلق بالطوائف الاخري ان وجدت فان القانون الاساسى قد ضمن فى المادة السادسة منه حقوقهم بالنص بأن لا فرق بين العراقيين فى الحقوق امام القانون وان اختلفوا فى القومية والدين واللغة وان حسن تطبيق هذه المادة ليغنى عن النص الوارد فى قانون ادراة الالوية لحفظ حقوق الطائفتين المذكورتين .

اما عن المقصود بالطائفة فيصرف استنادا لاقوال وزير الداخلية فى مجلس النواب سنة ١٩٢٧ الى (الجماعة المؤلفة من غير المسلمين ولها محل عبادة ورئيس روحانى فاذا كانت هناك فقط اربعة او خمسة بيوت من الاقلية فهذه لايشملها المعنى) وعليه فان اليهود بعد ان اسقطوا جنسياتهم العراقية ولم يبق منهم سوى عدة بيوت فى بعض المدن العراقية لا يمكن اعتبارهم طائفة لغرض تمثيلهم بعضوفى مجالس الادارة وهذا ما ذهبت

اليه وزارة الداخلية بكتاب وجهته الى متصرفية لواء العمارة فى ١٥/١٢/٥١

شروط عضوية المجلس الادارى

نصت المادة الـ ٤٦ من قانون ادارة الالوية بأنه لايكون عضواً فى مجلس الادارة من كان :

١ - لم يتم الخامسة والعشرين من عمره

٢ - ذا جنسية او حماية اجنبية او يدعيها

٣ - ذا قرابة فى الدرجة الاولى مع احد اعضاء المجلس الدائميين او المنتخبين .

٤ - موظفاً فى الحكومة او البلديات .

٥ - ملتزماً لدى الحكومة او البلديات ويقصد بالملتزم من يقوم بجباية الرسوم والضرائب مماً للحكومة او البلديات بتعويض ويدفعها قبل تحصيلها اما المتعهد فلانه فرد عادي ليست له اية صفة رسمية فيجوز أنتخابه عضواً لمجلس الادارة .

٦ - محكوماً عليه بالافلاس ولم يعد اعتباره قانوناً .

٧ - محجوراً عليه ولم يفك حجره .

٨ - ساقطاً من الحقوق المدنيه .

٩ - محكوماً عليه بجناية مهما كانت او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والرشوة والاختلاس والتزوير والاحتيال وما اشبه ذلك .

١٠ - لا يؤدي للحكومة او البلدية ضريبة كثرت او قلت . اما الساكن فى دار او محل تؤدي عنه ضريبه الى الحكومة او البلدية فيعتبر كمن يؤديها رأساً .

١١ - مجنوناً او معتوهاً

١٢ - امياً .

طريقة تشكيل المجلس

يجتمع الاعضاء الدائميون لمجلس ادارة اللواء والقاضي او من ينوب عنه في القضاء الشرعي (الحاكم) والرؤساء الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة المتصرف خلال شهر شباط من كل عام بشكل لجنة تسمى (لجنة التفريق) ويرشحون من بين اهالي اللواء عدداً يساوي ثلاثة اضعاف عدد العضويات الشاغرة مع مراعاة عدم وجود احد الموانع السالفة الذكر وترسل الاسماء الى قائمقامي الاقضية الملحقة باللواء والى بلدية مركز اللواء وعلى كل قائمقام تاليف لجنة مشتركة من اعضاء مجلس ادارة القضاء ومجلس البلدية وتنتخب هذه اللجنة ثلثي المرشحين (المدرجة اسماؤهم في الجدول) وترسل اسماء المنتخبين الى المتصرف بمحضر موقع من اعضاء اللجنة الحاضرين . وعلى رئيس بلدية مركز اللواء ان يجمع اعضاء المجلس البلدي ويقوم بالعمل نفسه وعلى المتصرف عند ورود كافة المحاضر ان يجمع لجنة التفريق لاحصاء عدد الاصوات وتدوينها وعليه ان يأخذ ضعف عدد العضويات الشاغرة من المرشحين في الجدول مراعياً في ذلك عدد الاصوات التي حازها ويرفع اسماءهم الى وزير الداخلية لينتخب من بينهم الاعضاء الجدد (المادة ٤٢)

ومدة عضوية المنتخبين سنتان ويجوز اعادة انتخاب العضو السابق بشرط ان لا تزيد مدة العضوية لكل شخص على اربع سنوات متوالية ويعد مستقيلا كل عضو منتخب لم يحضر ثلاث جلسات متوالية بدون عذر يراه المجلس مشروعاً وللعضو في هذه الحالة حق الاعتراض لدى وزير الداخلية . وتملأ الشواغر عند استقالة العضو او وفاته من قبل من حاز اغلبية الاصوات في الانتخابات السابق ولم يعين على ان يكمل مدة سلفه

في العضوية فقط وعلى ان يكون خلف المسلم مسلماً وغير المسلم غير مسلم (مادة ٤٨) ويحصل النصاب اذا تجاوز اعضاء المجلس الحاضرين نصف العدد الاصلي على ان يكون نصف الحاضرين على الاقل من الاعضاء الدائميين وتصدر القرارات بأكثرية الاراء واذا تساوت الاراء فللرئيس صوت الترجيح (مادة ٤٩) وتلتئم المجالس الادارية مرتين في كل شهر على الاقل (مادة ٥٠)

وظائف مجلس ادارة اللواء

وظائف المجالس الادارية في الالوية النظر في شؤون اللواء عامة واصدار القرار بشأنها بعد احالتها من قبل المتصرف . اما الشؤون المذكورة فهي .

١ - القيام بكافة المناقصات والمزايدات المتعلقة بأمور الحكومة .

٢ - اعطاء اي قسم من اموال الحكومه بالايجار او اي عقد آخر وفق القوانين المرعية .

٣ - تدقيق كفالات جميع المقاولين في اعمال الحكومة او غيرهم من الداخلين في تعهد الحكومة .

٤ - النظر استئنافاً في مقررات مجلس ادارة الاقضية .

٥ - النظر في اية مسألة تحتم على المتصرف احالتها الى المجلس حسب احكام القوانين .

٦ - تقدير مبالغ بدل المثل الواجب استيفاؤها ممن يحق لهم امتلاك أموال الحكومة بهذه الطريقة .

٧ - تعيين اسعار التحويل للحاصلات الطبيعية .

٨ - النظر في اية مسالة يترائى للمتصرف الاستفادة من استشارة المجلس فيها بالنظر لما لاعضائه من العلم والخبرة (مادة ٥١)

وتستأنف قرارات مجلس ادارة اللواء لدى الوزارات المختصة ومدة الاستئناف ٥ يوماً (مادة ٥٣) .

القضاء

يتألف القضاء من مركز القضاء والنواحي التابعة له وان اي تغيير في مركزه او تسميته او فك ارتباطه من لواء والحاقه بلواء آخر ينبغي ان يقترن بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء. اما تغيير حدود القضاء فيجري بقرار من وزير الداخلية وتتألف هيأة الموظفين الادارية في مركز القضاء من القائمقام ومدير المال وكاتب التحرير ومعاون مدير الشرطة او مفوض الشرطة وممن تمس اليه الحاجة من موظفي الوزارات والدوائر الاخرى مع العدد المطلوب من الموظفين الآخرين.

القائمقام

مما سبق بيانه ان الشروط التي يقتضي توفرها في القائمقام هي نفس الشروط التي يشترط توفرها في المتصرف اما انتقاؤه فيكون بمقتضى المادة الرابعة من نظام انتقاء الموظفين الاداريين من الاكفاء من :-

أ - مدراء النواحي من الدرجة الاولى من الصنف الثالث.

ب- الموظفين من احدى درجات الصنف الثاني من قانون الخدمة المدنية.

جـ - الاكفاء من المتخرجين من المدارس العالية عند عدم وجود كفء من مدراء النواحي بشرط مضي ست سنوات على الاقل على تخرجهم.

د - من سبق لهم ان اشغلو وظيفة قائمقام.

ولا يعين القائممقام من بين الاشخاص المذكورين اعلاه الا بعد اجتياز فحص فى المواضيع التالية :-

أ - تاريخ العراق والبلاد العربية والمجاورة .

ب - جغرافية العراق والبلاد العربية والمجاورة .

ج - معلومات عامة عن ادارة العراق واحواله الاقتصادية والسياسية والاجتماعية .

د - معلومات عامة عن القوانين العراقية الادارية والمالية والجزائية ويجري هذا الفحص بعد ان يذيع وزير الداخلية بياناً فى الجريدة الرسمية يتضمن تعيين يوم الفحص على ان لاتكون المدة الفاصلة بين هذا اليوم وتاريخ نشر الاعلان اقل من شهر وترسل نسخة من البيان الى رئيس اللجنة وعلى الذين يرغبون فى التعيين من الاشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط ان يقدموا طلباً الى الوزير خلال تلك المدة يعرضون فيه رغبتهم للاشتراك فى الفحص وعند تسلم رئيس اللجنة نسخة من البيان المذكور يدعو اللجنة الى الاجتماع لترتيب اسئلة الفحص وما يتعلق بها من الامور وللقيام بفحص الطالبين لهذه الوظيفة من الذين يحالون الى اللجنة من قبل الوزير .

ويكون ترتيب اسئلة الفحص فى المواضيع الانفة الذكر من قبل اللجنة المذكورة ويكون الفحص تحريرياً وشفهياً وتقوم اللجنة باجرائه ويعين الوزير يوم موعده وان الرقم التام للمواضيع يكون (مائة) يخصص خمسون منه للفحص التحريري فى تلك المواضيع وخمسون منه للفحص الشفهي على ان يوزع الرقمان المذكوران على المواضيع حسبما يأمر به الوزير

بالنظر الى اهمية كل موضوع ولا يعد من اشترك فى الفحص ناجحاً ما لم يحصل من الرقم التام على ما لا يقل عن خمسة وعشرين فى الفحص التحريري وعلى ما لا يقل عن خمسة وعشرين فى الفحص الشفهي . وعند الانتهاء من الفحص على اللجنة ان تقدم الى الوزير تقريراً يتضمن نتائجه وتوصياتها عن لياقة من اشتركوا فيه لهذه الوظيفة الادارية وتتخذ اللجنة توصياتها بالاكثرية المطلقة وعلى المخالف من اعضائها ان يدون اسباب مخالفته . وعليها ان تراعي النقاط التالية عند تحضيرها هذا التقرير .

١ - الارقام التي احرزها الذين اشتركوا فى الفحص .

٢ - ما تكون لديها من القناعة بحق من اشترك فى الفحص من الوظفين وذلك بنتيجة تدقيق سجله والتقارير الواردة عنه .

٣ - ترجيح الموظف الادارى عند حصول التساوي بينه وبين الاخرين الذين اشتركوا في الفحص من حيث الارقام التي احرزوها فيه .

٤ - ترجيح الاقدم عند حصول التساوي بين الموظفين الاداريين المشتركين فى الفحص .

٥ - تقديم تقرير آخر يتضمن ملاحظات اللجنة عن الاشخاص الذين نجحوا فى فحص سابق للتعيين فى الوظيفة الادارية .

. الوزير ان يصادق على التوصيات التي تضمنها ذلك التقرير او ان يطلب الى اللجنة ان تعيد النظر فيها كلياً او فى قسم منها واذا اصرت اللجنة على توصياتها السابقة فللوزير ان يتخذ قراره عنها بتصديقها او بتوقيف العمل بموجبها .

على انه يستثنى من هذا الفحص :-

١ - متخرجو المدارس العالية .

٢ - الذين سبق ان نجحوا في فحص بمقتضى هذا النظام .

٣ - الذين سبق ان اشغلوا الوظيفة التي يطلبون التعيين فيها .

٤ - مدراء النواحي من الدرجة الاولى من الصنف الثالث لعرض تعيينهم الى القائمقامية .

ويعين القائمقام بعد انتقائه على الوجه المبين اعلاه بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية كما ان عزله وفصله واحالته على التقاعد حسب قوانين الانضباط والتقاعد يكون بارادة ملكية ايضاً .

وظائف القائمقام

١ - القائمقام اكبر موظف اجرائي في القضاء والمسؤول عن ادارته العامة وعليه تنفيذ جميع القوانين والانظمة داخل قضائه تنفيذاً تاماً والقيام بجميع الوظائف واستعمال السلطات التي خوله اياها القانون وان ينفذ الاوامر الصادرة اليه من المتصرف ويراسل اللواء المرتبط به عن امور القضاء الا عند الضرورة فله ان يخابر المراجع الاخرى مادة (٣٢) .

٢ - القائمقام مسؤول عن توفير الاقتصاد في مصاريف الدولة وعن حفظ حقوق الحكومة وصيانة املاكها وعن تحقق تحصيل الواردات وفقاً للعدالة والقانون وله حق الاشراف على موظفي وزارة المالية كافة في قضائه لكي يقتنع من تأديتهم اعمالهم مادة (٣٤) .

٣ - القائمقام مسؤول عن استتباب السكينة العامة داخل قضائه ويقوم بتأدية وظائفه هذه حسب احكام القوانين وبواسطة الشرطة وموظفي

القضاء والناحية وعليهم ان ينفذوا اوامره (المادة ٣٦) ولذلك فان شرطة القضاء تكون تابعة للقائمقام في كافـة الامور الا ما يتعلق منها بكيفية سوق القوة وانضباطها الداخلي (المادة ٣٧) وللقائمقام ان يطلب معاونة الجند المرابط في قضائه في الحالات التي للمتصرف طلبها اذا لم يمكن مراسلة اللواء على ان يتحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك وعلى آمر الوحدة العسكرية في القضاء ان ينفذ حالا الاوامر التحريرية الصادرة اليه من القائمقام على ان يحتفظ بحق سوق جنوده وعلى القائمقام ان يخبر المتصرف عن عمله هذا بالسرعة الممكنة وعلى الاخير ان يخبر وزير الداخليه حالا (المادة ٣٨) اما فيما يتعلق بالقوة السيارة الموجودة في القضاء فان طلب معاونتها يكون بواسطة المتصرف .

٤ - وليتمكن القائمقام من اداء واجباته نقد نص قانون ادارة الالوية في مادته الـ ٣٣ بأن على جميع موظفي الدوائر الفرعية المركزية في القضاء النظر في كافة المسائل التي يحيلهـا اليهم القائمقام وموافاته بتقاريرهم مقترحين فيها الاصلاحات التي يرونها ضرورية وعليهم فيما يخص وظائف القائمقام رأساً ان يبعثوا اليه بنسخ من كافة مراسلاتهم الى السلطات المختصة وان يجعلوا القائمقام على بينة من اعمالهم اذا مست السياسة العامة والامن او مسائل العشائر وامور الحدود كما جعل في مادته الـ ٣٥ جميع الدوائر المركزية في القضاء تابعة لتفتيش القائمقام واشرافه عليها وكذلك على القائمقام ان يتجول من حين لآخر للتفتيش داخل قضائه ويرفع تقاريره الى المتصرف عن كل ما يتطلب الاصلاح (مادة ٣٩)

مجلس ادارة القضاء

يؤلف في مركز كل قضاء مجلس اداري برئاسة القائمقام ويضم

اعضاء دائميين ومنتخبين والاعضاء الدائميون هم مدير المال ومأمور الطابو وكاتب التحرير اما الاعضاء المنتخبون فاربعة يجرى انتخابهم عند عدم وجود احد الموانع المبينة بشأن الاعضاء المنتخبين لمجلس ادارة اللواء على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين فى القضاء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة .

طريقة تشكيل المجلس

يجتمع اعضاء مجلس ادارة القضاء الدائميون والقاضى او من ينوب عنه فى الامور الشرعية والرؤساء الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة القائمقام خلال شهر شباط من كل عام بشكل لجنة تسمى (لجنة التفريق) ويرشحون من بين اهالي القضاء عدداً يساوي ثلاثة اضعاف عدد العضويات الشاغرة وترسل الاسماء الى بلدية مركز القضاء وباقى البلديات الملحقة بالقضاء وعلى كل مجلس بلدى ان ينتخب ثلثى المرشحين من جدول الاسماء ويرسل المنتخبين الى القائمقام بمحضر موقع عليـــه من قبل الاعضاء الموجودين وعلى القائمقام عند ورود كافة المحاضر ان يجمع لجنة التفريق لاحصاء عدد الاصوات وتدوينها وعليه ان يأخذ ضعف عـــدد الاعضاء بنسبة العضويات الشاغرة من الجدول مراعياً فى ذلك عدد الاصوات التي حازها ويقدم اسماءهم الى المتصرف لينتخب من بينهم الاعضاء الجدد (مادة ٥)

وظائف مجلس ادارة القضاء

وظائف هذا المجلس النظر فى شؤون القضاء عامة بعد احالة اوراقها من قبل القائمقام واصدار القرارات بشأنها وهذه الشؤون هى :

١ - القيام بكافة المناقصات والمزايدات المتعلقة بامور الحكومة .

٢ - اعطاء اي قسم من اموال الحكومة بالايجار أو بأي عقد آخر وفق القوانين المرعية .

٣ - تدقيق كفالات المتاولين فى اعمال الحكومة اوغيرهم من الداخلين فى تعهد ما للحكومة .

٤ - النظر فى اية مسألة يتحتم على القائمقام احالتها الى المجلس حسب احكام القوانين .

٥ - تقدير مبالغ بدل المثل الواجب استيفاؤها ممن يحق لهم امتلاك اموال الحكومة بهذه الطريقة .

٦ - تعين اسعار التحويل للحاصلات الطبيعية .

٧ - النظر فى اية مسألة يتراءى للقائمقام الاستفادة من استشارة المجلس فيها بالنظر لما لاعضائه من العلم والخبرة (مادة ٥٧)

وتستأنف قرارات مجلس ادارة القضاء لدى مجلس ادارة اللواء خلال ١٥ يوماً وعلى القائمقام تنفيذ هذه القرارات وفق احكام قانون ادارة الالوية .



الناحية

الناحية هي الوحدة الادارية الصغرى في سلسلة الوحدات الادارية التابعة للواء في الوقت الحاضر ويكون فك ارتباطها والحاقها بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء اما تغيير مركزها من موقع لآخر او حدودها او تسميتها فيتم بقرار من وزير الداخلية .

ويكون في كل ناحية مدير ناحية ومفوض شرطة وموظفون من الوزارات والدوائر الاخرى مع العدد المطلوب من الموظفين الاخرين .

مدير الناحية

لقد سبق ان بينا الشروط التي ينبغي توفرها للتعيين في الوظيفة الادارية على ان انتقاء مدراء النواحي يكون بموجب المادة الثالثة من نظام انتقاء الموظفين الاداريين من

أ – متخرجي كلية الحقوق العراقية او اية مدرسة عالية اخرى

ب – الاكفاء من موظفي احدى درجات الصنف الثالث من قانون الخدمة المدنية .

ج – من سبق ان اشغلوا وظيفة مدير ناحية .

ولا يمكن الآن ان يجتاز الفحص الذي سبق بيان مواضيعه وكيفية اجرائه عند البحث عن الاستخدام على ان الاسئلة التي توجه لطالب وظيفة مدير الناحية تكون اكثر بساطة من تلك التي توجه الى من يراد انتقاؤه لوظيفة القائممقامية ويستثنى من هذا الفحص متخرج المدارس العالية والذي سبق ان نجح في فحص بمقتضى هذا النظام او من سبق له ان اشغل وظيفة مدير ناحية .

يعين مدير الناحية وينقل من قبل وزير الداخلية ويعزل ويفصل ويحال على التقاعد بمقتضى قوانين الانضباط والتقاعد من قبل الوزير المذكور ايضاً .

وظائف مدير الناحيه

١ - مدير الناحية هو اكبر موظف اجرائي في ناحيته وعليه ان يقوم بكافة الواجبات المعينة له بمقتضى القوانين والانظمة وتنفيذ الاوامر التي يصدرها اليه القائمقام والمتصرف والمحافظة على حقوق الحكومة والاهلين معاً .

٢ - مدير الناحية مسؤول عن استتباب السكينة العامة في ناحيته ولذلك خولت المادة ٤٢ من قانون ادارة الالوية للمدير حق اصدار الامر لموظفي الشرطة في ناحيته الا في الامور المتعلقة بسوق القوة وانضباطها الداخلي وعلى الشرطة ان تعمل وفق الاوامر الصادرة اليها ولها ان تعترض حالا لدى الجهة المختصة على مالا تراه موافقاً من تلك الاوامر ومدير الناحيه هو المسؤول عن موافقة الاوامر المذكورة للمصلحة ومطابقتها لاحكام القانون والنظام .

٣ - مدير الناحية مسؤول عن سير الاعمال المالية في ناحيته بمقتضى التعليمات الصادرة اليه من الجهة المختصة وعن قيام الموظفين الماليين بوظائفهم قياماً مرضياً طبق السلطات التي خوله اياها وزير المالية (مادة ٤٤)

٤ - وليتمكن من اداء واجباته خولته المادة الـ ٤٣ من هـذا القانون حق تفتيش الدوائر المركزية التابعة لوزارتي الداخلية والمالية في الناحية وليس له ان يفتش الدوائر الاخرى الا اذا طلب القائمقام اليه القيام بذلك . ومع هذا فله اخبار القائمقام بكل ما يستحقه من القضايا التي تخص اعمال موظفي تلك الدوائر في ناحيته .

الباديه

لقد اجازت المادة الثانية من قانون ادارة الالوية تأسيس ادارة خاصة في البادية بنظام وبناء على ذلك فقد صدر نظام الادارة الخاصة في البادية رقم ٢٣ لسنة ١٩٤٦ وهو ينص على تأسيس وحدة او اكثر في البادية باسم (مديرية ادارة البادية) يرأسها مدير يكون مرتبطاً بوزارة الداخلية رأساً ويعين حدود الوحـدة المؤسسة بتعليمات يصدرها وزير الداخلية وتكون وظائف المدير تنفيذ احكام القوانين والانظمة ضمن حدود مديريته والعمل على استتباب الأمن والنظام وتنظيم الامور المتعلقة بتنقلات العشائر وشؤون المراعى واستعمال الابار وحسم المنازعات التى تقع ضمن سلطاته القانونية والسيطرة على علاقة افراد منطقته بافراد العشائر فى الممالك المجاورة وتطبيق احكام المعاهدات والاتفاقيات المعقودة .

قد يظن ان تأسيس ادارة البادية جرى بعد صدور هذا النظام ولكن الحقيقة ان البادية كانت موجودة بموجب قانون ادارة الالوية السابق والنظام الصادر بموجبه والذي طرأ فى هذا الشأن حديثاً هو البيان المؤرخ فى ١٢/١١/٩٤٧ الذي صدر بموجب النظام الاخير متضمناً احداث وحدة جديدة فى البادية باسم مديرية ادارة بادية الجزيرة ويكون الحضر مركزاً لها ولذلك فقد اصبحت ادارات البادية ثلاثة والباديتان الاخريان هما البادية الشمالية ومركزها الرطبة والبادية الجنوبية ومركزها نقرة السلمان .

ان ادارات البادية الثلاثة تابعة للمركز ونوع ادارتها مركزي صرف وهذا ما سيؤدي الى ازدياد مصاعب هذه الادارات اذ كلما زاد تقدم هذه المناطق ظهرت الحاجة الى مؤسسات تستهدف الخدمات والمساعدات

الاخرى ما يدخل في وظائف الادارة المحلية في الالوية . فدير ادارة البادية لا يتمكن من القيام بها لخروجها عن حاود وظائفه وعندئذ فلا مندوحة من تعديل نظام ادارة البادية حيث يمكن عهد هذه الخدمات الى الادارات المحلية في الالوية المجاورة للقيام بها وفقاً للصلاحيات المعينة لها وذلك ببيان يصدره الوزير المختص وقد صدر النظام رقم ٢٤ لسنة ١٩٥٢ المعدل لنظام الادارة الخاصة في البادية تطميناً لهذه الحاجة وتمكيناً لسكان البوادي من الحصول على حظهم من الخدمات والمساعدات التي تقدمها الادارة المحلية .

الفصل الرابع

الادارة المحلية

ان اصطلاح الادارة المحلية كان يصرف قبل صدور قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الى ادارة اقاليم العراق التى تتألف من الوية يدير كلا منها متصرف باعتباره وكيلا عن الحكومة المركزية وممثلاً لها ولا يعمل الا ضمن الحدود التي تعينها له وان وجود مجلس ادارة اللواء لم يكن ليغير من صفة المركزية البحتة التي كانت تصطبغ بها الادارة حينذاك اذ ان هذا المجلس الذي لم يزل موجوداً الى الآن ليس الا مجلس استشاري للمتصرف. اما بعد صدور هذا القانون فان مدلول الادارة المحلية اصبح منصرفاً الى الادارة التي تمارس سلطاتها ومسؤولياتها من قبل هيأة منتخبة تدعى (مجلس اللواء العام) وهذا النمط من الادارة الذي احدث في العراق وطبق ابتداء من ١٥ شباط ١٩٤٦ لم يكن حديث التطبيق في الدول الاخرى وان كانت تلك الدول تختلف في مدى السلطات والمسؤوليات التي تضطلع بها مجالس الادارة المحلية فيها. فمنها من تمنح المجلس سلطات ومسؤوليات واسعة جداً ومنها من تقيد ذلك تقييداً يتناسب ومدى تغلغل النظم الديمقراطية فيها . اما الدول الدكتاتورية فلا تسمح بوجود هذا النظام فيها لانه والدكتاتورية على طرفي نقيض فلا تتحمل هذه الدول ان يكون للاهالي حرية ادارة شؤونهم المحلية بانفسهم ويسمى هذا الحكم المحلي في كثير من الدول باللامركزية ويسميها البعض بالحكم المحلي الذاتي ويسمى في العراق بالادارة المحلية وهذا النظام يسير مع النظام المركزي جنباً الى جنب وتسميته بلا مركزية انما يدل على استمداد سلطته من الحكومة المركزية فضلا عن ممارسته سلطاته

تحت رقابة تلك الحكومة المركزية اذ لا يمكن ان نفترض وجود استقلال تام للادارات المحلية لان ذلك يخل باستقلال ووحدة الدولة بل لها الحرية الكافية بقدر لا يتعارض مع تابعيتها للحكومة المركزية.

اما عن علاقة الادارة المحلية بالاهالي ومدى تمثيلها لهم فتاريخياً وجدت الادارة المحلية فى أوروبا وعلاقاتها متصلة بالحكومة المركزية ولم يكن يخطر على بال امكان اعطاء قيمة لعلاقتها بالاهالي وجعلها ممثلة لهم فكثير من المدن البريطانية يرجع تاريخ حصولها على براءات (جارتر) الى عهد الملوك النورماندين كما حصلت كثير من المدن فى فرنسا على حريات محلية وضمنتها ببراءات استحصلت فى بعض الاحيان بقوة السلاح وبعضا بالمساومة وكانت فى الحقيقة كاتفاقيات بين الملوك والامراء الاقطاعيين الذين كانوا يحكمون تلك المدن. وقد وجد شيء من هذا القبيل فى بعض الممالك الاوربية الاخرى ولعل المدن الالمانيه تمتعت فى القرن الثانى عشر والثالث عشر بلا مركزية اوسع مما تمتعت به قبل ذلك التاريخ او بعده. لحصول علاقة للاهالي بالادارة المحلية واشتراكهم فيها الادارة شؤونهم المحلية يعتبر امراً حديث العهد فى الاغلب وكثيراً ما يقال ان انكلترة هى موطن الادارات المحلية وموحدتها ولكن يجب ان لا يغرب عن البال انه حتى القرن التاسع عشر لم تكن تلك الادارات ديمقراطية او ممثلة للاهالي فالاداره المحلية كانت حتى قانون ١٨٣٥ تدار فى المدن من قبل بعض المتنفذين وفى الارياف كانت حتى سنه ١٨٨٨ بيد حكام الصلح المعينين من قبل التاج.

اما فى فرنسا فقد انشأت سنة ١٧٨٩ اقسام ادارية جديدة لتحل محل التقسيمات القديمة كنورماندي وبريتاني وبورغندي وغيرها التى كانت تشن الحروب ضد ملك فرنسا فى باريس وقد صدر تشريع اوجب اقامة

وحدة ادارية لكل مدينة أو لكل ريف على أن يكون لكل منها مجلس منتخب ورئيس منتخب. ولكن في عهد نابليون الاول ونابليون الثالث تغير الحال نوعاً ما فاصبح كل من الامبراطورين يمارس سلطة استبدادية في تعيين رؤساء المجالس المذكورة ثم اعيد النظام الانتخابي في عهد الجمهورية الثالثة ولم يجر اي تغيير منذ ذلك الحين في اجراء تقسيمات اخرى في الوحدات الادارية واستند في وضع نظام الادارة المحلية الى مبدأ اقرار هذا النظام مع تأمين وحدة الامة الفرنسية اي فرنسا واحدة غير متجزئة وكنتيجة للتمسك بوحدة الامة وبشكل ادارة محلية تضمن هذه الوحدة فقد وجد في فرنسا نوع من التمركز والاصح انه يوجد للمركز مراقبة دقيقة على الادارات المحلية لمنعها من التجاوز عن حدود صلاحياتها .

وفي هولندة وبلجيكا توجد ادارة محلية تدار من قبل مجالس منتخبة . اما رؤساء هذه المجالس فيعينون من قبل الحكومة المركزية .

اما اليابان فقد اخذت بكافة النظم الغربية للادارات المحلية ولكنها تمسكت عند التطبيق برقابة مركزية شديدة بحيث يمكن ان يقال بأن مبدأ الادارة المحلية فيها ضعيف جداً .

اما الولايات المتحدة الاميركية فتختلف التشريعات الموضوعة للادارات المحلية فيها باختلاف الولايات ودساتيرها ولكن ينظر للادارات المحلية بوجه عام كمشروع تجاري ينبغي ان يشجع الاهلون للاهتمام به على ان لا يشمل كافة الاعمال التي تقوم بها الشركات .

فوائد الادارة المحلية

ان للاخذ بنظام الادارة المحلية فائدتان كبيرتان على الاقل الاولى – هي توفير الوقت للبرلمان ولدوائر الحكومة المركزية فالبرلمان وهو الهيئة التشريعية للامة لا يسعه ان يضيع الوقت في مناقشات امور

تخص منطقة ادارية صغيرة واذا اضطر الى ذلك في حالة عدم وجود ادارة محلية تناقشها فيؤدي ذلك الى ضياع وقت كان الاحرى ان يصرف الى امور اهم تخص الامة .

كما ان الحكومة المركزية يتيسر لها في حالة الاخذ بهذا النظام التفرغ لمعالجة الامور التي تهم الدولة باسرها فان من المتعذر تقريباً على مختلف الوزارات ان تقوم بمعالجة الامور التي في الالوية باتقان . اذ ان مجلس اللواء العام المؤلف من ممثلين عن الاهلين المحليين هو في وضع اكثر مساعدة على تفهم حاجاتهم وتمشية الامور بشكل اصلح لان لديه الوقت الكافي لتدقيق الامور والتفكير فيها واعطاء القرارات المناسبة لها بينما قد لا تكون الحكومة المركزية في وضع يساعدها على معرفة تفاصيل الاحتياجات المحلية المختلفة .

الثالثة - ان الفائدة الكبيرة الاخرى هي ان الادارة المحلية تخلق مواطنين شاعرين بالمسؤولية . فالادارة المحلية تقدم الفرص للجميع للمساهمة في ادارة شؤونهم وهذا يرقي روح الاعتماد بانفسهم وتحمل المسؤولية كما تكون مجالس الالوية العامة كمحل تدريب لاعضائها ليكونوا اعضاء برلمان لامعين . فان كثيراً من اعضاء البرلمان البريطاني بدأوا حياتهم السياسية في المجالس المحلية وحتى ان ما يقال في كون البريطانيين شعب انجب اداريين قديرين قد يرجع سببه الى وجود الادارة المحلية عندهم منذ امد طويل .

موقع الادارة المحلية في الدولة العصرية

ان الادارة المحلية وهي وليدة عام ١٩٤٦ لم تصبح بوضع ذا اثر

فعال فى الادارة القومية وذلك لا بالنظر لقلة مواردها المالية فحسب بل لقلة تجاربها وعدم التحسس بعظم الاهمية التي تترتب على قيامها بوظائفها على الشكل القانوني المطلوب. اما السبب فهو نتيجة الذهنية المركزية التي لا يسعها تقبل الاهداف التي تتوخاها الادارة المحلية بسهولة ولعدم تعود الاهالي على الاشتراك فى ادارة امورهم المحلية من قبل ومع ذلك فقد بدىء بتلافى هذه النواقص منذ سنة ١٩٥٠ الامر الذي يعتبر من الخدمات الكبرى التي تقدمها الحكومة لتسيير دفة الادارة ضمن نطاق القوانين وازالة المحاذير المتولدة من ميول التمركز الاداري بتوسيع صلاحيات الالوية واشراك الاهالي بصورة اوسع مما هم عليه وتقوية شعورهم فى المسؤولية بادارة الدولة ووضع الوسائط المساعدة بيد المتصرفين لتنفيذ الاعمال التي تقررها مجالس الالوية العامة لتحسين الشؤون المحلية واصلاحها ومع انه لم يمر سوى عامين على المباشرة عملياً فى تنفيذ مقررات مجالس الالوية فان الادارة المحليه فى الالوية سجلت تقدماً مهماً فى انجازاتها مما سيأتى البحث عنه بصورة تفصيلية وسوف لا تمر مدة طويلة حتى نرى لهذه الادارة اثرها المرجو فى الادارة القومية ولذلك نجد من الواجب ان نبين فى الوقت الحاضر موقع الادارة المحليه فى الدول العصرية الاخرى لتكوين فكرة عن اهميتها بالنسبة لتلك الدول .

فحكومة انكلترة مثلاً فى الواقع ليست متمركزة فى لندن فالبرلمان والوزارة وما يزيد على ثلاثة ارباع المليون من الموظفين المركزيين الذين يعملون تحت ادارة وايت هول بصفتهم اداتها التنفيذية لا يعطون الصورة الكاملة لجهاز ادارة هذه المملكة ان لم نضف اليهم ما يقارب ١٥ الف هيئة محلية. فهناك عشرات الالوف من اعضاء المجالس المنتخبين محلياً يعينون خطط ادارة مناطقهم المحلية ويديرون مليوناً من الموظفين

الدائميين والعمال وقد تغلغل هؤلاء في كل شبر من اراضي انكلترة فتجدهم في كل زاوية وبقعة من المدن والارياف ويقومون بخدمة كل مواطن سواء كان ذلك المواطن يعرف ذلك او لا يعرف بدون انقطاع وتصرف هذه الهيئات اكثر من ٥٠٠ مليون باون كل سنة قبل الحرب اي ستة مرات بقدر ما كانت الحكومة المركزية تصرفه في زمن غلادستون وهذه السلطات تشرف على وتدير وتراقب حياة الاهالي في اثناء يقظتهم وسباتهم وفي اثناء شغلهم ولهوهم ويزودون جميع المواطنين بحد ادنى مشترك من الصحة والتعليم والترفيه والطرق والامن وتزيين البلاد وليس من السهل وصف نطاق وتفرعات اعمالهم فكلاهما واسع جداً .

والسلطات المحلية هناك تدير مبلغاً جسيماً من رأس المال وهي منظمة تنظيماً دقيقاً وهي تمد المجتمع بالتحسين الاجتماعي كما هي اعضاء لايستغنى عنها للسياسة الانكليزية وعدم الاستغناء عنها كعدم الاستغناء عن ويستمنستر (البرلمان) . فما هي الادارة المحلية وما هو موقعها من الدولة المصرية وما هي الحريات التي تتمتع بها السلطات المحلية وتحت اية شرائط او قيود تعمل وما هي وظائفها وفوائدها ونواقصها وما هي انتصاراتها واخفاقاتها ومصاعبها وكيف تقوم بخدمة المجتمع وما هي الاعباء التي تلقيها على عواتقنا ؟ الجواب العام على هذه الاسئلة يمكن ان يستنتج من طبيعة الادارات المحلية والوضع الواقعي الذي تتصف به لا مجرد النظريات المتعلقة بها . وقد يكون في تعريف طبيعة الحكومة ما يوصلنا الى نتائج دقيقة في هذا المجال فالحكومة هي جهاز الوظائف التي يضعها المجتمع لاجل الرقابة العليا على جميع الافراد والجماعات ضمن مملكة معينة وهي تصبح مستقرة نتيجة التأثير المتقابل للذهنيات المختلفة والعواطف والارادات للملايين من الرجال والنساء . ذلك لان للناس رغائب وحاجات مختلفة وان موارد الارض

لا تكفي نسبياً لتطمين جميعها بدرجة غير محدودة من السعة وقد اعترف تدريجياً ان النمو والنشاط الفردي لا يمكن محافظته الا بالنظام اي بالترتيب والضبط والتوفيق ومن هـذا تنتج موازنة قابلة للتغيير دائماً وبصورة متناسبة بين الافراد حيث يرى البعض فيها ترجيحاً لكفة على اخرى كما تنتج الموازنة بين التقدم والرقابة الاجتماعية اي بين التطور والمحافظة Conservatism والحكومة هي التي توجد هذه الموازنه وسنرى فيما بعد كيف ان الوظائف الخاصة بالادارة المحلية وماكنتها تخدم هذه الغاية . فالميل نحو النظام هو ميل نحو التنسيق كما هو ميل نحو المركزية لتصبح القواعد موحدة متمركزة في برلمان مركزي . فالدوافع تسعى نحو فرض اوامر موحدة على اوسع منطقة ممكنة وان هذا وان كان في الوقت الحاضر شيئاً طبيعياً في الدول القومية المستقلة الا اننا اصبحنا نشاهد ولادة افكار جديدة ترى في ان هذا الاتجاه اصبح ضرورة للعالم اجمع بالنظر الى المصاعب التي تلاقيها .

ان النشاط الحر يأبى قبول القواعد او هو يطلب ان تكون هذه القواعد مكيفة حسب متطلبات الفروق المحلية والشخصية والزمنية فيما اذا كان من الضروري قبول القواعد ، وهذا الاتجاه هو الذي يجعل الحكومة تلين حسب الظروف الخاصة والفردية وبعبارة اخرى انها تتجه نحو الادارة المحلية سواء كان ذلك في سلطة صغيرة او عائلة او فرد .

الدولة الحديثة بنشاطها المختلف وتدخلها في كل نوع من الفروع تهددنا بمحاذير الحكومة المتمركزة فرد الفعل لهذا هو الحرية المحلية . ذلك لان هناك محذوراً واضحاً جداً في المزايا الاساسية للحكومة المركزية الا وهو الاقتصاد الذي يتطلب اصغر مقدار من الموظفين الذين يكلفون

غالياً واقل مايمكن من الاجهزة الادارية بالنسبة لعدد المواطنين الذين ينبغي خدمتهم وهذا يضطر الحكومة الى التعبير عن اوامرها وارشاداتها تحريريا ليس فيما يتعلق بتفرعات وضعية خاصة بل بالنسبة الى الصفات العامة التي يحصل العلم بها على الاغلب من تقارير الاخرين والاحصائيات الاجمالية وهذه الطريقة هي التي نعنيها عند التحدث عن البيروقراطية (حكم الموظفين) ومع انه يمكن للحكومة المركزية بطبيعة الحال ان تجهز نفسها بشكل يجنبها هذا الانتقاد فقد تنظم اتصالا بالحقائق المباشرة والحيوية لمختلف الاشخاص والاتصال بالحاجات الخاصة للجماعات الريفية والقصبات القليلة النفوس او المساكن المتفرقة التي تتألف منها اكثرية الامة ولكنها حينئذ تضطر الى تزويد المحلات بعدد كاف من موظفيها واستخدام عدد كبير من الموظفين في العاصمة وتكون نتيجة ذلك زيادة كبيرة في النفقات الحكومية التي تتزايد سنة بعد اخرى .

فاذا كان ذلك امراً غير مرغوب فيه وحاولت الحكومة ان تحكم بهيئة صغيرة من الموظفين المركزيين نسبياً فان النتيجة تؤول الى ان يصبح نشاط الحكومة بالضرورة نشاطاً عمومياً وبطيئاً وغير منطبق على الاحتياجات المحلية مع ان المناطق التي يعيش سكانها بجوار بعضهم يطلبون ان يكون لهم رأي في تطبيق القواعد الموحدة بشكل ينطبق انطباقاً اوثق على احتياجاتهم الحقيقية ورأيهم في انفسهم وفي هذه النقطة تظهر الدواعي المعقولة لانشاء الادارة المحلية التي لها حرية محدودة في ادارة شؤونها

المعوقات بين الادارة المحلية والسلطة المركزية

لا تقوم الادارة المحلية باعمالها بحرية كاملة فقانون ادارة الالوية

رقم ١٦ لسنة ٩٤٥ عين وظائف الادارة المحلية وحدد القيام بها وفقاً للخطط التي تعينها الحكومة بأنظمة تصدر من حين لآخر و ستتقي امانة العاصمة من احكام هذه المادة كما خول هذه الادارة القيام بجميع المصاريف التي تستلزمها الخدمات والمعاملات المودع اجراؤها الى اللواء بمقتضى القوانين والانظمة بالاضافة لما يدخل في وظائفها . ولا تقف علاقة الحكومة بالادارة المحلية عند هذا الحد وانما وضعت احكام قانونية تقضي بوجوب اقتران الميزانية المقررة من قبل مجلس اللواء العام بمصادقة وزير الداخلية فاذا اعترض عليها تعاد الى المجلس ليعيد النظر فيها واذا حصل اختلاف بين المجلس والوزير بت مجلس الوزراء في الامر . اما مقررات مجلس اللواء العام الاخرى فتكون قطعية بمصادقة المتصرف عليها وعلى المتصرف ان يصادق على هذه المقررات او ان يعترض عليها لدى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بها ولذوي العلاقة ان يعترضوا على مقررات المجلس المذكور لدى وزير الداخلية ايضاً خلال المدة المذكورة من تاريخ تبليغهم بها وعلى وزير الداخلية ان يصدر قراره في الاعتراض الواقع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه ويكون قراره نهائياً . كما ان المتصرف وهو موظف معين من قبل الادارة المركزية رئيس طبيعي لمجلس اللواء العام وله حق انهاء اعماله او تأجيلها لمدة اسبوع كما له حق التقدم بطلب حله . وعليه فان الادارة المحلية تقوم باعمالها تحت رقابة الادارة المركزية وهذه الرقابة ليست مقتصرة على العراق بل هي ضرورة اوجبتها طبيعة العلاقات بين الادارة المحلية والحكومة المركزية في جميع الدول التي اخذت بهذا النظام اذ غني عن البيان ان الجماعات المحلية تحمل في جنباتها بذور الخير والشر وبذور الادارة الجيدة والرديئة وعلى هذا فلا بد للحكومة المركزية ان تقوم بهذه

الرقابة للوقوف دون حصول سوء الاستعمال وقد ينتج من اعمال الادارة المحلية ما يضر بمصالح اهاليها او مجاوريها ثم ان من الطبيعي ان لا تتوفر لدى السلطات المحلية المعرفة الكاملة لصغر مدى الحقائق التي تطلع عليها حيث ان حقل الرؤية ضيق نسبياً لسببين فهي ترى قسماً صغيراً من المملكة وذلك من بعض النواحي فقط وان مجالس الالوية العامة تنتخب لسنتين وقليل من اعضائها لهم علاقة طويلة ومستمرة في المرافق المحلية. واخيراً فان الحصول على معلومات وعلى احاطة شاملة يحتاج الى جمع احصائيات عامة لا يتهيأ تنظيمها الا لهيئة موظفين محترفين ودائميين في المركز ليقوموا باداء مهمتهم في مساعدة الادارات المحلية في تقديم نتائج ما يتوصلون اليه في هذا الشأن

وحيث ان للافعال الرديئة قابلية للعدوى اكثر من الافعال الجيدة فضلا عن ان المحافظة على مستوي جيد من الادارة يحتاج الى جهد كبير فعدم تقدير ذلك قد يؤدي الى التسيب والاهمال على ان هذا يعد على جانب عظيم من الخطورة فيما يتعلق بجميع المرافق الحيوية للادارة المحلية اذ قد تعمل مصالح قوية متنفذة في الجماعات المحلية نفسها ضد مصلحتها كما يلاحظ ان السلطات المحلية تكون ميالة بعضاً الى التجاوز على الطرق الديمقراطية والاصولية في الصرف او تبدو متساهلة في شؤون الانفاق وعليه فمن الواجب على السلطة المركزية ان تعمل على انقاذ الادارة المحلية من التورط ومعالجة الوضع مقدماً قبل فوات الاوان بتدقيق الميزانية والمصادقة عليها او بواسطة تدقيق الحسابات بعدئذ ثم ان الناس في كل العالم تقريباً ينفرون من فرض الضرائب على انفسهم فبقدر حرص السلطة المركزية على تنفيذ الاصلاحات الاجتماعية تتولد الضرورة لدعوة الادارات المحلية بالتضييق او التشويق الى المساهمة في ذلك مع

ان جميع واجبات الادارات المحلية فى الدول الاوربية وخاصة فى انكلترة بدأت اختيارية ولكن قضت الضرورة بعدئذ بجعلها اجبارية لانه ظهر ان بعض الجماعات المحليه لم يكن شعورها للخير العام بقدر تحسسها للمصالح الخاصة .

واخيراً فانه ليس بوسع السلطات المحلية كلها ان تقدم الحد الادنى من الخدمات التي تحتاج اليها بنفسها وحماية الصالح العام . فالالوية احدثت بصرف النظر عن امكانياتها المالية المحلية وهذا التفاوت فى الامكانيات يدعو السلطة المركزية الى ان تزود ادارات الالوية المحلية بالمال اللازم لتأمين اداء تلك الادارات لواجباتها فتتطلب بطبيعة الحال ان يكون لها حق الرقابة على كيفية صرفها . على انه يجب ان لا يعزب عن البال ان السلطة المركزية لا تعطي هذه المنح للادارة المحلية لتضمن لها سلطة الاشراف حيث ان هذه المنح تستهدف فى الحقيقة تخفيف التباين بين واردات الادارات المحلية المختلفة لتساعدها على ادامة بعض الخدمات فى الحد الادنى المستوى القومى وهذه هى نقطة ارتباط المنح بالرقابة . فمجلس الامة يطلب مستوى قومياً معيناً فى بعض المرافق كالتعليم الابتدائى مثلاً وقد تكون السلطات المحلية افقر من ان تستطيع ايجاد المال اللازم لذلك . فعلى مجلس الامة فى هذه الحالة ان ينجدها بتخصيصات مناسبة ولكنه لا يفعل ذلك دون ان يحصل على ضمان تحقيق الاهداف المقررة لها (وهذه الضمانات تتألف من مختلف التدابير التي تتخذها السلطة المركزية لرقابة الادارة المحلية) وهذا امر ملحوظ تجاه الحكومة المركزية ايضاً اذ ليس لمجلس الامة فى يوم من الايام ولا يجب ان يكون مستعداً لمنح الاموال لتنفقها الجهة التنفيذية بصرف النظر عما اذا كانت

مركزية او محلية دون ضمان الرقابة على اغراض وطرق الصرف .

على ان الرقابة المركزية حدين لا يمكن تجاوزهما

الاول - احترام الشخصية الحكمية التي للادارة المحلية للمنوحة لها بموجب القانون .

الثاني - الاعتراف الذي لا غموض فيه بعدم امكان تطبيق قواعد موحدة لكل الامور المحلية في كافة الادارات نظراً لاختلاف مدى الحاجة اليها حسب طبيعة المنطقة واحوالها الاجتماعية والاقتصاديه .

مصادر الرقابة

اذا كانت للدوائر المركزية سلطة رقابة فعاليات الادارات المحلية فانها لا تستند لاحكام القوانين والانظمة التي تصدر بموجبها فحسب بل يمكن القول بأنها تستند بعضا الى مالها من تجارب واحاطة بشؤون الادارات المحليةوما تتمتع بهمن مكانة ووسائل تسهيل شؤون الادارات المحلية او عرقلتها الامر الذي تدركه السلطات المحليه جيداً . وفضلا عن ذلك فالحكومة المركزية صفات ثلاث تجعل الادارات المحلية محتاجة اليها ومتطلعة للحصول عليها . فالحكومة المركزية :-

اولا - عدد كبير من الموظفين ذوي المهارة في مختلف فروع الادارة وقليل من الادارات المحلية تستطيع ان تزود نفسها بهذا النوع من الاخصائيين الذين يعطون مشورتهم للادارات المحلية مجانا .

ثانياً - لا تستطيع الادارات المحلية ان تكون لديها من المعلومات بالمدى والسعة الموجودة لدى الحكومة المركزية ..

ثالثا - ان وضع الحكومة المركزية يجعلها فوق اية اختلافات محلية فهي تنظر للامور بمنظار المصلحة القومية العامة .

الادارة المحلية شخصية حكمية:

لقد منح قانون ادارة الالوية الادارات المحلية شخصية حكمية لها حق التصرف في الاموال المنقولة وغير المنقولة وهي مكلفة بالوظائف المبينة بهذا القانون ولها ميزانيتها الخاصة بها .

فالادارة المحلية وهي عضو في جسم الدولة ومن مقتضى وظائفها عقد عقود خاصة وغيرها من الحقوق التي تستعملها كالدولة نفسها اصبح من الضروري من الوجهة القانونية منح هذه الشخصية (الحكمية) لها فممثلوها الذين يقومون بعقد المقاولات لا تكسبهم أي حق شخصي ولا تلزمهم بوجائب او التزامات في حق اموالهم الخاصة لان المقاولات تعقد بالاضافة الى وظائفهم كممثلين لتلك الادارة اذ يقصدون فيها الحصول على حقوق وعقد التزامات لمنفعتها فمنح هذه الشخصية لها ليس لتمكينها من محافظة حقوقها فحسب بل لتمكين من يتعاقدون مع ممثليها الذين يتأثرون بنتائج افعالها من مراجعة الطرق القانونية ضدها ايضاً الامر الذي يشعرها بمدى مسؤولياتها فتعمل على ان تكون اعمالها ضمن حدود القوانين

اما من يمثلها بالمحاكم والدوائر الرسمية فهو المتصرف اذ له ان يحضر المحاكمة بالذات ويترافع كمدعي ومدعى عليه في المحاكم والدوائر الرسمية بشان الامور العائدة الى ادارة اللواء المحلية بمقتضى هذا القانون ويراجع جميع الطرق القانونية عنها وله ان يودع القيام بذلك الى الموظفين والمحامين الذين ينصبهم بوكالة عمومية اوخصوصية .

تشكيلات ادارة اللواء المحلية

تختلف تشكيلات الادارة المحلية في الدول باختلاف الانظمة الموضوعة لها والمنبثقة عن الحاجات متأثرة بالعوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ولكن جميعها تتفق في ضرورة وجود مجلس عام لها ينظر في كافة الشؤون المحلية على ان يكون للحكومة ممثل فيه ليسهل عليها مراقبة اعماله. ففي انكلترة يوجد مجلس عام للمنطقة ومجلس عام للمدينة ومجلس عام للريف اي هناك مناطق تتسلسل فيها المجالس بينما لدينا مجلس عام واحد للواء اما في فرنسا فمع وجود التسلسل في مجالس منطقة واحدة الا ان نظام مجلس اللواء العام وتشكيلاته ووظائفه يشابه النظام المتخذ في العراق تشابهاً كبيراً ففي فرنسا كما في العراق مجلس لواء عام تنبثق عنه لجنة تنفيذية يقوم المتصرف بالاشتراك معها بتنفيذ مقررات المجلس الا ان هناك فرقاً مهما واحداً هو ان مجلس اللواء العام في فرنسا برأسه شخص منتخب وللمتصرف حق الحضور في جلساته والكلام عند ما يرى ذلك لازماً وله حق توقيف بعض قراراته بينما في العراق يكون المتصرف رئيساً لمجلس اللواء العام ويشترك معه في المجلس عدد من الموظفين بصفة اعضاء دائميين. ومما مر يلاحظ ان عناصر تشكيلات الادارة المحلية الاساسية لدينا تتكون من :

١) المتصرف

٢) مجلس اللواء العام

٣) اللجنة التنفيذية (اللجنة الثلاثية)

وسنرى في البحوث التالية مدى فعاليات كل من هذه العناصر ودورها في هذه الادارة .

اولا - المتصرف

لقد بينا ما يلزم عن المتصرف بصفته موظفاً مركزياً ووكيلا عن الحكومة المركزية في منطقة ادارية ذات حدود معينة من قبل الدولة وهو اللواء وحيث قد نص قانون ادارة الالوية على احداث الادارة المحلية ضمن حدود هذه المنطقة الادارية واعطائها شخصية حكمية مستقلة فانه ينبغي بيان ماهية علاقته بهذه الشخصية ومدى سلطاته ومسؤولياته تجاهها باعتباره رئيساً لمجلس اللواء العام ومنفذاً لمقرراته بالاضافة الى مسؤولياته تجاه الحكومة المركزية .

فالمتصرف له دور ثنائي فهو بالاضافة لواجباته كممثل السلطة التنفيذية في اللواء اصبحت له شخصية ثانية تخوله سلطات قانونية في ادارة اللواء المحلية بالاشتراك مع مجلس اللواء العام. فقد نصت المادة ٦١ من قانون ادارة الالوية بأن تدار شؤون ادارة اللواء المحلية من قبل المتصرف ومجلس اللواء العام وهما اللذان يمثلانه في ذلك فالمتصرف لا يمكنه لوحده ان يصدر اي قرار وانما يشترك مع مجلس اللواء العام في اصداره فهذا المجلس بالنسبة للمتصرف كمجلس الامة بالنسبة للسلطة التنفيذية فعلى المتصرف ان يعرض على هذا المجلس ما يدخل في واجبات الادارة المحلية ليصدر قراره بشأنه ويقوم هو بتنفيذ ذلك القرار الا ان للمتصرف وحده سلطة تنفيذ مايتقرر من شؤون ادارة اللواء المحلية بمقتضى هذا القانون بموجب المادة ٦١ منه نظراً لما له من امكانيات واسعة لحسن اداء هذه الوجيبة ولمنع حصول ارتباك في سير العمل في حالة السكوت عن ذلك وبقاء التنفيذ معلقاً على نوع القرار الذي يتخذ في هذا الشأن ولمنع تدخل المجلس في تنفيذ مايقرره الامر الذي يمنع تزييد سلطاته اكثر من اللازم واستعمال هذه السلطات استعمالا لا يتفق والمصلحة العامة وهذا الامر لا يمكن اجتنابه اذا كان الامر والتنفيذ يعودان للمجلس نفسه فضلا عن ان المجلس قد يتساهل في اصدار

كثير من القرارات لو كان هو القائم بالتنفيذ

على ان الفصل بين سلطة المجلس وسلطة التنفيذ لم يكن تاماً فللمجلس ان ينتخب من اعضائه او من سواهم ثلاثة اشخاص لمساعدة المتصرف فى التنفيذ وكذلك يقوم المتصرف باحضار ميزانية الادارة المحلية لعرضها على المجلس فى اليوم الاول من اجتماعه وبعد المصادقة عليها يقدمها الى وزير الداخلية المصادقة عليها والمتصرف آمر صرف للميزانية ويرسل جداول المصروفات الشهرية الى وزير الداخلية وعلى المتصرف ان ينظم فى كل سنة الحساب النهائى للسنة المالية السابقة ويقدمه للمجلس فى اجتماعه التالي وله بقرار من المجلس ان يشتري باسم ادارة اللواء المحلية عقارات ويبيعها او يتقايض بها ويعين كيفية ادارتها ويخصص واحداً او اكثر منها للخدمات المحلية كالمدارس والمستشفيات ويقبل الهبات والوصايا لمنفعة اداراتها المحلية بقرار من مجلس اللواء العام .

وعلى المتصرف ان يعلن فتح مجلس اللواء العام فى موعده المعين وانتهائه عند ختام مدته ويتلو فى ابتداء كل اجتماع سنوي مذكرة ايضاحية تتضمن ما نفذ وطبق من المقررات الصادرة فى اجتماع السنة السابقة للمذاكرة فيها ويرسل نسخة منها ونسخة من محضر هذه الجلسة عند انتهائها الى وزير الداخلية ويودع للمجلس المواد المراد للمذاكرة عليها وتعود ادارة المجلس وانضباطه للمتصرف باعتباره رئيساً للمجلس او الى نائبه ويودع امور المجلس الكتابية الى عهدة واحد او اكثر من من موظفى المتصرفية وله تأجيل مذاكرات المجلس لمدة اسبوع واحد وله حق التقدم بطلب حله ويصادق على مقرراته فتصبح بذلك قطعية

وعلى المتصرف ان يصادق عليها او يعترض عليها لدى وزير الداخلية خلال ١٥ يوماً .

وللمتصرف سلطة تعيين وترفيع وتحويل موظفي الادارة المحلية في اللواء كافة ومعاقبتهم انضباطياً واحالتهم الى التقاعد وفق احكام القوانين المرعية .

ثانياً - مجلس اللواء العام

يؤلف في كل لواء مجلس عام برئاسة المتصرف ويتكون من اعضاء دائميين واعضاء منتخبين . اما الدائميون فهم :

١ - مدير المعارف

٢ - رئيس الصحة

٣ - كبير موظفي وزارة الاقتصاد في اللواء

٤ - كبير موظفي وزارة الاشغال والمواصلات في اللواء

٥ - رئيس بلدية مركز اللواء وفي لواء بغداد احد اعضاء مجلس امانة العاصمة الذي يرشحه مجلس الامانة

اما الاعضاء المنتخبون فهم عضو واحد او اكثر من كل قضاء ويلاحظ في توزيع عدد الاعضاء المنتخبين على الاقضية نسبة نفوسها على ان لا يقل عدد الاعضاء عن الستة ولا يتجاوز الخمسة عشر وتعيين نسبة النفوس وعدد الاعضاء المنتخبين بين الحدين المذكورين بقرار من مجلس الوزراء وبناء على ذلك فقد استحصلت وزارة الداخلية قرار مجلس الوزراء باعتبار عدد الاعضاء المنتخبين بعد تعيين نسبة النفوس على الوجه التالي : -

اللواء	مركز اللواء وأقضيته	عدد الاعضاء المنتخبين
اربيل	اربيل	٣
	كويسنجق	١
	مخمور	١
	راوندوز	٢
	رانية	١
	الزيبار	١
	المجموع	٩
البصرة	البصرة	٥
	ابي الخصيب	٣
	القورنة	٣
	المجموع	١١
بغداد	بغداد	٩
	الكاظمية	٣
	المحمودية	٢
	سامراء	١
	المجموع	١٥
ديالى	بعقوبة	٢
	خانقين	٢
	الخالص	٢
	مندلي	٢

اللواء	مركز اللواء واقضيته	عدد الاعضاء المنتخبين
	المقدادية	٢
	المجموع	١٠
الدليم	الرمادي	٣
	عنه	١
	الفلوجة	٢
	المجموع	٦
الديوانية	الديوانية	٢
	الشامية	٣
	ابو صخير	٢
	عفك	٢
	السماوة	٣
	المجموع	١٢
الحلة	الحلة	٢
	الهاشميه	٢
	الهندية	٣
	المسيب	٢
	المجموع	٩
السليمانية	السليمانية	٤
	حلبجة	٢
	بشدر	١

اللواء	مركز اللواء وأقضيته	عدد الاعضاء المنتخبين
	شهربازار	١
	المجموع	٨
العمارة	العمارة	٥
	علي الغربي	١
	قلعة صالح	٣
	المجموع	٩
الكوت	الكوت	٣
	الحي	٢
	الصويرة	٢
	بدرة	١
	المجموع	٨
كربلاء	كربلاء	٣
	النجف	٣
	المجموع	٦
كركوك	كركوك	٤
	كفري	٢
	داقوق	٢
	جمجمال	١
	المجموع	٩

اللواء	مركز اللواء واقضيته	عدد الاعضاء المنتخبين
المنتفك	الناصرية	٣
	سوق الشيوخ	٣
	الشطرة	٢
	الرفاعي	٣
	المجموع	١١
الموصل	موصل	٦
	تلعفر	٣
	سنجار	١
	عقرة	١
	الشيخان	١
	دهوك	١
	العمادية	٢
	زاخو	
	المجموع	١٥

شروط العضو المنتخب

١ـ ان يكون ساكناً في القضاء عادة لمدة سنة واحدة على الاقل قبل تاريخ انتخابه مباشرة ويلاحظ ان كون اصل الشخص من اهالي القضاء او انه يتردد اليه لقضاء بعض مصالحه لا يكفيان لاعتبار هذا الشرط متوفراً فيه وانما يقتضي ان يكون مقيما فيه للمدة المذكورة

٢ـ ان يكون حائزاً على نفس الشروط المطلوبة لعضوية المجلس النيابي وقد سبق ان استعرضنا ذلك في موضوع شروط تولي الوزارة في الصحيفة (١٢١) على ان ما يلاحظ في هذا الشأن ان من يحكم عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية ومن كان محكوماً عليه بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة امانة او تزوير او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف لا يكون نائباً بموجب المادة الرابعة من قانون انتخاب النواب رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ ونظراً لاشتراط توفر شروط النائب في من ينتخب لعضوية مجلس اللواء العام في المادة ٧٨ من قانون ادارة الالوية فان من يكون فيه هذا المانع لا يجوز انتخابه لهذه العضوية غير ان من يسترد حقوقه الممنوعة فانه لا يبقى ما يحول دون انتخابه لعضوية مجلس اللواء العام بحكم المادة الاولى من قانون اعادة الحقوق الممنوعة وان ما قصده مشرع القانون الاساسي من حرمان المحكوم عليه في الحالات المبينة اعلاه ولو أعاد حقوقه الممنوعة من ان يكون عضواً في احد مجلسي الامة لا يمكن تجاوزه الى عضوية مجلس اللواء العام .

طريقة الانتخاب

في اغلب الدول تتبع طريقة الانتخاب المباشر لانتخاب كافة اعضاء المجالس المحلية بما فيهم الرئيس ومنها انكلترة اذ تنتخب المجالس بالانتخابات العامة الاكثر شمولا من انتخابات البرلمان المركزي على ان النسبة المئوية للناخبين في الانتخابات المحلية تكون اقل منها في الانتخابات النيابية فقد دلت الاحصائيات على ان النسبة في الاولى تكون حوالي ٥٠ بالمائة بينما في الثانية تزيد النسبة على ٧٠ بالمائة وسبب ذلك ليس ناجماً في انكلترة على الاقل من معرفة الناس ما يتعلق بالمجلس المحلي اقل مما

يعرفون عن البرلمان او ان الاحزاب السياسية لا تهتم في تنظيم الانتخابات البرلمانية ولكن شعور الناس باهمية البرلمان والسياسة القومية بطبيعة الحال تكون اعظم من شعورهم تجاه المجالس المحلية ، وقد يكون التأثير على هذه العوامل هو الدافع الذي دعا المشرع العراقي للاخذ بقاعدة انتخاب اعضاء مجلس اللواء العام للمنتخبين من كل قضاء في اجتماع مشترك من هيئة مؤلفة من المنتخبين الثانويين لآخر انتخاب جرى ومجلس الادارة والمجلس البلدي (وفي بغداد مجلس الامانة) مع اعتبار كل مركز لواء قضاء لهذا الغرض . ويبدو ان هذا الاسلوب كان امراً ضروريا والناس لم تألف نظام الادارة المحلية بعد .

لم ينص القانون على تعيين الهيئة التي تشرف على اجراء الانتخاب ولكن الذي جرى عليه العمل هو ان يجري الانتخاب تحت اشراف الهيئة التفتيشية التي تشرف على اجراء انتخاب النواب بحضور للموظف الاداري وهذا يعتبر اجراءاً صحيحاً وكافياً ويعتبر من حاز اكثرية الاصوات في حدود العدد المبين للاعضاء عضواً في المجلس . ونظراً لان القانون لم يبين الطريقة الواجب اتباعها في حالة تساوي المنتخبين في الاصوات التي يحوزونها فان وزارة الداخلية رأت ان مايقتضي اجراؤه في مثل هذه الحالة هو اجراء القرعة بينهم لتعيين الاعضاء عن القضاء جريا على مانص عليه قانون انتخاب النواب .

واذا حصلت اعتراضات على انتخاب عضو من الاعضاء فتعرض على مجلس اللواء العام عند اجتماعه لينظر فيها ويصدر قراره بشأنها وللمتصرف وذي العلاقة ان يعترض على هذا القرار لدى وزير الداخلية وفق المادة ١٠١ من قانون ادارة الالوية ويكون قرار وزير الداخلية نهائياً .

مدة العضو المنتخب

مدة العضو المنتخب سنتان ويجوز انتخاب الاشخاص الذين اتموا مدتهم مرة اخرى بموجب للمادة الـ ٧٩ من قانون ادارة الالوية ويلاحظ ان هذا النص يحتمل وجهين احدهما ان من ينتخب عضواً في مجلس اللواء العام ويتم مدة يجوز ان ينتخب مرة اخرى فقط ولا يعود من الجائز انتخابه بعد ان يمضي اربع سنوات في العضوية سواء كان انتخابه قد جرى بصورة متواليه او بعد حصول فترة بعد انتخابه لاول مرة اى ان تعبير (مرة اخرى) ينصرف للاقل وهو مرة واحدة فقط . اما الوجه الثاني فهو ان تعبير (مرة اخرى) ينصرف الى الاطلاق وفي هذه الحالة يجوز انتخاب الشخص عضوا في المجلس المذكور عدة مرات وقد ايدت وزارة العدلية الوجه الثاني باعتبار ان لفظ (اخري) يشمل ما هو اكثر من مرة واحدة بوجه مطلق .

سقوط العضوية

يسقط العضو المنتخب من العضوية في الحالات التالية :

١ - اذا استقال منها

٢ - اذا حكم عليه عن جناية او عن جنحة لارتكابه فعلا مخلا بالشرف .

٣ - اذا [illegible] عليه بالحبس لمدة تزيد على السنة

٤ - اذا لم يحضر بدون عذر مشروع جلسات المجلس مدة تزيد على نصف مدة اجتماع المجلس لسنة واحدة .

٥ - اذا نقل محل اقامته الى لواء آخر قبل انتهاء مدته وعليه فان

انتقال سكناه من القضاء الذي انتخب عنه الى قضاء آخر ضمن اللواء لا يعتبر سبباً لسقوط العضوية وان كان مانعاً لاعادة انتخابه عن ذلك القضاء بعد ذلك مالم يعد الى السكنى فيه لمدة سنة واحدة على الاقل .

اما الجهة التي لها سلطة تقرير اسقاط العضوية فلم يعينها قانون ادارة الالوية ولكن وزارة العدلية رأت ان مجلس اللواء العام (كمجلس النواب) يكون ذا سلطة للنظر فى ذلك .

وعلاء العضوية الشاغرة بنتيجة سقوط العضوية او الوفاة بنفس الطريقة المعينة لانتخاب الاعضاء اي فى اجتماع مشترك من المنتخبين الثانويين لاخر انتخاب جرى ومجلس ادارة القضاء والمجلس البلدي . ويكمل العضو الجديد مدة سلفه .

اجتماع المجلس

ان اجتماع مجلس اللواء العام يكون على نوعين احدهما وهو الاجتماع الاعتيادي ويكون هذا الزامياً ولمرة واحدة فى السنة فى اول شهر آذار وتكون مدة الاجتماع شهراً واحداً على انه قد تحصل عوامل قهرية يتعذر معها اعلان فتح المجلس فى اليوم المعين فهل ينبغي اعتبار مدة الشهر منتهية بانتهاء شهر آذار رغم ذلك ؟ لقد رأت وزارة الداخلية ان نص المادة الـ ٨٢ من قانون ادارة الالويه فى اجتماع المجلس فى اول اذار تقصد به استعجال اجتماعه وتأمين اجتماع جميع المجالس فى تاريخ واحد وان ذلك لا يمنع من وقوع اختلاف فى تاريخ الاجتماع اذا وجدت اسباب قهرية وعلى هذا يلاحظ ان وزارة الداخليه رأت الاخذ بحكم المادة الـ ٨٣ من هذا القانون بتنفيذ حكمها فى اعتبار مدة اجتماع المجلس شهراً واحداً . ومع ذلك فللمجلس اذا قرر انتهاء اشغاله فيمكن انهاء اعماله

قبل ختام المدة ، اما فى حالة انتهاء مدة الاجتماع وهو شهر واحد وبقاء بعض الامور المهمة فللمتصرف ان يقرر تمديد الاجتماع لمدة اسبوعين ويخبر وزير الداخلية باسباب ذلك كما للمتصرف ان يؤجل مذاكرات المجلس لمدة اسبوع واحد اذا وجد ضرورة مبررة لذلك بشرط ان يخبر وزير الداخلية فى الحال .

اما النوع الثانى لاجتماع المجلس فيكون بصورة فوق العادة وهو غير محدد بمرة واحدة كما هو الحال فى الاجتماع الاعتيادي وانما يجري عند الاقتضاء . على ان جواز دعوة المجلس لاجتماع فوق العادة يجب ان يكون اما باقتراح من المتصرف او اذا طلب ذلك ثلثا اعضاء مجلس اللواء العام من المتصرف بناء على اسباب موجبة وعلى المتصرف فى الحالتين ان يتقدم الى وزير الداخلية بهذا الطلب مبينا موعداً ومدة معينة لعقد هذا الاجتماع مع ذكر الامور التي يراد المذاكرة عنها فيه فاذا رأي الوزير لزوماً فى الحالة الاولى وضرورة فى الحالة الثانية وافق على عقد الاجتماع ضمن تلك الحدود المعينة وعلى المتصرف ان يبلغ الاعضاء بالامور التي سيتذاكر عنها فى هذا الاجتماع ولا يجوز المذاكرة بامر ما عدا الامور المعينة وهنا ينبغي ان نؤكد بانه ليس للمتصرف ان يبلغ الاعضاء بامر لم يتضمنه الطلب المقدم الى وزير الداخلية لان ما يلاحظ من نص المادة ٨٤ من قانون ادارة الالوية هو ان دعوة مجلس اللواء العام فى اجتماع فوق العادة متلازمة مع ما يراد التذاكر عنه من الامور نظراً الى ان ما يقرره وزير الداخلية من اجابة اقتراح دعوة المجلس لهذا الاجتماع او عدمه يتوقف على قناعة الوزير باهمية هذه الامور واستلزامها لهذه الدعوة . وعلى المتصرف ان يعلن فتح مجلس اللواء العام فى موعده المعين

وانتهائه عند ختام مدته وهو يرأس هذا المجلس الذي ينتخب في الجلسة الاولى من اجتماعه نائب رئيس من اعضائه بالاكثرية المطلقة وتودع امور المجلس الكتابية بأمر من المتصرف الى عهدة واحد او اكثر من موظفي المتصرفية .

تعود ادارة المجلس والضابطة للرئيس او نائبه عند غيابه ولا يجوز مباشرة المذاكرة فيه ما لم يحضر نصف اعضائه بزيادة واحد ويصدر المجلس قراراته بالاكثرية المطلقة للاعضاء الحاضرين وعند تساوي الاراء يرجح الطرف الذي فيه الرئيس .

واخيراً فان مجلس اللواء لا يجتمع في غير الوقت المعين او في محل غير المحل المقرر للاجتماع وكل قرار يصدره خلاف ذلك يعتبر باطلا .

اعمال المجلس

ان اعمال مجلس اللواء العام تنحصر على المذاكرة في الامور التي تدخل ضمن وظائف ادارة اللواء المحلية واصدار القرارات بشأنها تلك الوظائف المبينة في المادة الـ ٦٣ من قانون ادارة الالوية والتي سيأتي البحث عنها بصورة مفصلة ومع ذلك فقد خول هذا القانون مجلس اللواء العام ان يعين مقدار نسبة الضمائم التي يجب استيفاؤها علاوة على الضرائب ويقرر عقد قرض لغرض الصرف على شؤون المعارف والصحة والامور الاخرى التي يعود نفعها لادارة اللواء المحلية ضمن حدود معينة وان يدقق تصاميم وكشوف الانشاءات والتعميرات الداخلة في ميزانية اللواء واصدار القرارات اللازمة عنها وان يقدم مقترحاته عن الامور غير الداخلة في الخدمات المحلية كما ان له مراجعة الجهات المختصة لغرض تصحيح واصلاح

المعاملات التي يراها مخالفة لاحكام القوانين والانظمة الموضوعة فيما يتعلق بكيفية توزيع الضرائب الاميرية وجبايتها وغير ذلك من المعاملات وله ابداء الرأي فيما يتعلق بالتدابير التي تؤدي لتوفير واردات الضرائب المذكورة .

اما كيفيه المذاكرة حول هذه الامور فان المتصرف هو الذي يودع المجلس المواد التي يراد المذاكرة عليها ولكل عضو ان يقترح اضافة مادة اخرى تتعلق بشؤون اللواء المحلية وتضاف الى تلك المواد اذا قبلها المجلس بالاكثرية المطلقة . على ان المتصرف ملزم باحضار ميزانية ادارة اللواء المحلية قبل انعقاد مجلس اللواء العام وعليه ان يرفعها الى المجلس في اليوم الاول من اجتماعه وعلى المجلس ان يصادق على لائحة الميزانية المحلية بعد تدقيق موادها مادة مادة وفصول الجداول الملحقة بها فصلا فصلا وتعديل مايراه لازما منها. كما ان عليه ان يحضر رؤساء شعب ادارة اللواء في المجلس عند المذاكرة في الشؤون العائدة الى دوائرهم من خدمات اللواء المحلية .

قرارات المجلس والاعتراض عليها

تكون مقررات مجلس اللواء العام قطعية بمصادقة المتصرف عليها وعلى المتصرف ان يصادق على هذه المقررات او ان يعترض عليها لدى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بها وللذوي العلاقة ان يعترضوا على مقررات المجلس المذكور لدى وزير الداخلية ايضاً خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغهم بها وعلى وزير الداخلية ان يصدر قراره في الاعتراض الواقع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه

ويكون قراره نهائياً. على ان هذا لايشمل كيفية الاعتراض على الميزانية الامر الذي سنتناوله فيما بعد .

ثالثاً — اللجنة الثلاثية

لقد اودع القانون للمتصرف تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس اللواء العام على ان تساعده فى ذلك لجنة مؤلفة من ثلاثة اشخاص يجري تعيينهم بموافقة مجلس اللواء العام وله ايضاً ان يعهد الى رؤساء الدوائر الفرعية المركزية وللموظفين ذوي العلاقة بالخدمة المحلية القيام بذلك .

فالواقع ان دور هذه اللجنة لم يعين تعييناً تاماً فى قانون ادارة الالوية وأصبح معلقاً على مقدار مايراه المتصرف من الاستعانة بها فى تنفيذ تلك المقررات كما هو الحال بالنسبة لسائر رؤساء الدوائر الفرعية او الموظفين ذوي العلاقة بالخدمة المحلية . على انه من الممكن تعيين دور هذه اللجنة بموجب الانظمة التي ستصدر بموجب الفقرة الثانية من المادة الـ ٦٣ من هذا القانون .

حل مجلس اللواء العام

ان حل مجلس اللواء العام يعتبر من الامور المهمة ولذلك فان تقرير ذلك لايكون الا بقرار من مجلس الوزراء فعلى المتصرف اذا وجد ضرورة مبرمة لحل مجلس اللواء العام ان يقترح ذلك الى وزير الداخلية مشفعاً طلبه بالاسباب الموجبة فاذا اقتنع الوزير بتلك الاسباب ووافق عليها يعرض الاقتراح على مجلس الوزراء ليصدر قراره فى هذا الشأن وعند صدور قراره بحل المجلس يجب المبادرة باجراء انتخابات لجمع مجلس جديد خلال ثلاثة اشهر من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء .

وظائف الادارة المحلية

توجد نظريتان اساسيتان حول الوظائف التي تمارسها الادارة المحلية وتتضمن النظرية الاولى ان للادارة المحلية ان تقوم بأي عمل تري من المصلحة العامة القيام به بشرط ان لايكون ممنوعاً بنص قانوني او موداً قانوناً الى سلطة اخرى . اما النظرية الثانية فهي ان للادارة المحلية ان تقوم بالوظائف التي خولت القيام بها بنص قانوني ولا تتجاوزها الى القيام بامور اخرى لم ينص عليها في القوانين المرعية . كما توجد نظرية ثالثة تتضمن ان الادارة المحلية مخولة القيام باى عمل تراه على ان يكون تابعاً للرد من قبل اية سلطة اعلى وقد اخذت المانيا بالمبدأ الاول اذ للادارة المحلية القيام بما تراه موافقاً للمصلحة العامة وهذا ما جعل الالمان يدعون انهم هم المطبقون الحقيقيون لمبدأ الادارة المحلية الصحيحه غير انه يلاحظ انهم وضعوا من القيود المانعة للادارة المحليه من القيام ببعض الوظائف او اصدروا من القوانين ما اودعت ذلك الى سلطات اخرى وهذا ما جعل هذا المبدأ ليس من القوة بالدرجة التي وضعت هذه النظرية لاجله .

اما في انكلترا فتتبع بدقة النظرية الثانية التي تطبق في الدانمارك والسويد ايضاً . اما في فرنسا فان الادارة المحلية فيها مخولة قانوناً حق تنظيم شؤونها بموجب القرارات التي تصدرها المجالس المحليه الا ان مجلس الدولة قد فسر تعبير شؤون الادارة المحلية بحيث قيد السلطات الحقيقية للادارات المحلية . اما في امريكيا فان سلطات ووظائف الادارات المحلية مختلفة

لانها تابعة لدساتير وتشريعات مختلف الولايات .

والواجبات على نوعين الاول منه الزامي وهو معين بنص قانوني وان الادارة المحلية ملزمة بالقيام به وتكون كوكيله للادارة المركزية في ادائه وان كان لها حق التصرف فيما يتفرع عنه من امور فرعية والنوع الثاني هو الذي تقوم به الادارة المحلية حسبما تراه ويوجد نوع وسط وهو مطبق في انكلترة حيث تميز الحكومة المركزية حداً ادنى لهذه الواجبات وللادارة المحلية السلطة بالاخذ بما تشاء علاوة على ذلك .

اما المشرع في العراق فقد اخذ في موضوع وظائف الادارة المحلية بالنظرية الثانية فعين وظائف هذه الادارة في الفقرة الاولى من المادة الـ ٦٣ من قانون ادارة الالوية اما في اداء هذه الوظائف اي في القيام بواجباتها فان الفقرة الثانية من هذه المادة قد نصت على ان يكون القيام بخدماتها المبينة في الفقرة الاولى وفقاً للخطط التي تعينها الحكومة بانظمة تصدر من حين لآخر فضلا عن ان المتصرف هو الذي يعين المواد التي تجري المذاكرة عليها في المجلس وان لكل عضو ان يقترح اضافة مادة اخرى تتعلق بشؤون اللواء المحليه اذا قبلها المجلس .

اما هذه الوظائف المعينة في المادة الآنفة الذكر فهي :-

اولاً- فتح وانشاء الطرق والمعابر الكائنة داخل اللواء وصيانتها عدا ما يعود الانفاق عليه الى وزارة المواصلات والاشغال او البلديات بموجب احكام القوانين المرعية والمقصود بهذا النص ان يشمل الطرق الفرعية فقط وما يقع عليها من معابر اذ ان الطرق الرئيسية تبقى ضمن اختصاصات الوزارة الآنفة الذكر كما ان الطرق ضمن حدود البلديات تكون من اختصاص البلدية . على انه من الواجب تنظيم

جدول بالطرق المسؤولة عنها وزارة المواصلات والاشغال والادارات المحلية باتفاق بين الوزارة المذكورة ووزارة الداخلية ولكي تقوم الادارات المحلية بهذه الوجيبة على الوجه المطلوب يمكن ان تؤسس شعبة فنية للطرق الفرعية في كل لواء او شعبة فنية عامة في مركز وزارة الداخلية كما ينبغي ان تساهم وزارة المواصلات والاشغال في دفع مبلغ معين من اعتمادات مديرية الاشغال العامة لهذه الطرق . اما مقدار هذا المبلغ فيجري الاتفاق عليه بين الوزارتين المذكورتين .

ان انشاء وصيانة الطرق والشوارع في كل الدول مشتركة بين الدولة والسلطات المحلية حسب اهمية كل صنف من تلك الطرق والشوارع وفي بعض الدول تقوم الدول نفسها بدور اوسع من غيرها من الدول الاخرى وعلى كل فان ادق واشمل نظام للطرق هو ما لوحظ تطبيقه في فرنسا ولذلك ندون ما احتواه هذا التبويب للاستفادة والاسترشاد .

أ - الطرق القومية - (السلطانية أو الرئيسية) وهي تشمل ثلاثة انواع :

١ - الطرق التي توصل باريس بالحدود والقواعد العسكرية وللموانىء الكبرى .

٢ - الطرق المماثلة الاقل اهمية .

٣ - الطرق التي توصل للمدن الكبرى بباريس او بينها .

ب - طرق الالوية وهي التي توصل بين المدن الكبرى في اللواء أو بينها وبين المدن الكبرى للالوية المجاورة .

ج - الطرق المحلية وهي على ثلاثة انواع :

الطرق التي تمر بها وسائط نقل كثيرة وتوصل الوحدات الصغيرة

بالمدن الهامة او بمحطة سكة حديد كبرى .

٢ ـ الطرق المحلية ذات الفائدة العامة التي توصل بين مجموعة من الوحدات الادارية الصغيرة بالمركز الاداري المحلي او بمحطة سكة حديد ثانوية .

٣ ـ الطرق الاعتيادية الموصلة بين الوحدات الادارية الصغرى او القرى .

د ـ طرق المدن وهي الشوارع في المدن الكبرى والصغرى التي لا تشكل امتداداً للطرق السلطانية او طرق الالوية

هـ ـ الطرق الريفية التي تسمى بالمحجة (الحرثة) وهي المكدودة بالحوافر والاقدام .

ويلاحظ من تقسيم هذه الطرق بين الدولة والادارات المحلية ان ما ورد في الفقرة (أ) قد ادخل ضمن اختصاصات وزارة الاشغال حصراً بالاضافة الى شوارع مدينة باريس نظراً للمساعدات الواسعة التي تدفع لادامتها من قبل الوزارة المذكورة . وان ادخال اي طريق ضمن هذا الصنف يكون بأمر من وزير الاشغال . اما انشاء طريق جديد من هذا القبيل فيكون بقانون . اما الطرق الواردة في الفقرة (ب) فتقوم بها وزارة الاشغال جوازاً على انها قائمة بنفقاتها اعتيادياً وان كان ادخال اي طريق في هذا الصنف يتم بقرار من مجلس الادارة المحليه . اما الطرق الاخرى فانها تعود للادارات المحلية وتساهم في نفقاتها وزارة الاشغال ولكنها تكون تحت مراقبة وزير الداخلية

وفي انكلترا فان الطرق تدخل ضمن اختصاصات الادارة المحلية وان

علاقة وزارة الاشغال تقتصر على تفتيش تلك الطرق والمساهمة فى بعض نفقاتها على انه حصل مؤخراً اتجاه للاخذ بمبدأ قيام الدولة بالطرق القومية

اما فى الولايات المتحدة الامريكية فالمجالس المحلية هى المسؤولة عن عن الطرق الداخلة ضمن مناطقها ولكن الدولة الاتحادية تقوم بالاشراف والمساعدة وهذا الاشراف والمساعدة فى ازدياد حتى انه فى بعض القضايا وضعت بعض الطرق المحلية تحت يد الدولة مباشرة وفى السنين الاخيرة قامت حكومة الاتحاد بتخصيص مبالغ جسيمة لانشاء طرق قومية بالتعاون مع حكومات الولايات وهذه الولايات بدورها تضع قسماً من هذا العبء على عاتق الادارات المحلية .

ثانياً اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات : من جملة ما عهد به قانون ادارة الالوية من الوظائف الى ادارة اللواء مهمة اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات وذلك فى القسم ب من الفقرة الاولى من المادة ٦٣ من القانون المذكور . حيث ان للبرك والمستنقعات اضرارا صحية تصيب مجاوريها ولذلك اهتم بها المشرعون فى كافة الدول ومع ان الاصل المعترف به حسب القواعد القانونية هو ان المالك حر فى التصرف فى اراضيه ومن ثم ذلك يرجع الى كيفية تقديره لمصالحه الا ان المشرعين وجدوا ان هذا لك قد اصبح مضراً بالصحة العامة فلا يجوز ان يترك الى عناية المصلحة الخاصة فقط بل لابد ان يكون شأناً من الشؤون التى تتدخل فيها الدولة ومنذ عصور عديدة لم يعد احد يشك فى عظم فائدة القضاء على المستنقعات ومع ذلك فلا بد لاجل القيام بذلك من التوفيق بين مصالح مختلفة فى الظاهر اشد الاختلاف فالدولة بطبيعة وظيفتها تريد تطمين المصلحة العامة بالقضاء على هذه البرك والمستنقعات سواء كانت ملكاً

عاماً او خاصاً بينما اصحابها يتمسكون بملكيتهم بحيث لايستطيعون التدخل فيها ولو كان ذلك حفظاً لصحة المجموع الذين هم افراد فيه كما يعوز بعضهم حسن تقدير نتائج التجفيف من الناحية المادية اذ ان هذه البرك والمستنقعات بعد تجفيفها تكون جزءاً مفيداً من مجموع املاكهم بينما في ابقائها على حالتها فضلا عن عدم استفادتهم منها تكون سبباً لاشاعة الرطوبة والاملاح في الاقسام الطيبة من الاراضي المجاورة لها فتفسدها و الحقيقة ان هذه الاختلافات التي يجب التوفيق فيما بينها ليست سوى اختلافات ظاهرية وليست حقيقية لان تجفيف البرك والمستنقعات امر لا جدال في فائدته للمجموع وللافراد ذوي العلاقة . ففي فرنسا وضع تشريع في عهد الثورة عهد بموجبه للادارات المحلية القيام بتجفيف المستنقعات على حساب الدولة عدا الخاصة منها اذ على مالكيها ان يتعهدوا بتجفيفها خلال مدة ستة اشهر وعند انقضائها وعدم قيامهم بذلك تستولي الادارة المحلية على المستنقع على انها ملزمة بدفع قيمة المستنقع عند وضع اليد عليه او تعويض المالك بقسم من ارضه بعد تجفيفها تساوي قيمة المستنقع قبل التجفيف وحق الخيار يكون للمالك لكن هذا القانون اهمل في عهد الامبراطورية بعد الثورة ثم صدر قانون ١٨٠٧ وسمي بقانون تجفيف المستنقعات الذي جعل الاصل ان يقوم المالك بالتجفيف وخوله حق امرار المياه الى المجاري العامة التي تقوم الدولة بفتحها لغرض تجفيف مياه اراضي منطقة واسعة كما وضعت نصوص لتشجيعه على التجفيف باعفاء ارضه التي يجففها من الضريبة لمدة ٢٥ سنة اما في حالة امتناعه عن التجفيف فتقوم الادارات المحلية بالتجفيف بطريقتين اما باعطائه بالتعهد او ان تقوم به مباشرة وتطبق عادة الطريقة الاولى وفي حالة عدم ايجاد متعهد فتقوم الادارة بالعمل وتسترجع المصاريف الحقيقية التي صرفتها

من المالك .

اما في العراق فان قانون المحلات المضرة بالصحة رقم ١١ لسنة ١٩٣٦ قد عين كيفية معالجة موضوع اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات باعتباره امراً يهم الصحة العامة ولانه قد استهدف هذه الغاية فان نطاق شموله كان اوسع من ان يقتصر عليها (اي على البرك والمستنقعات) ولذلك شمل الدار والبناء والمخزن والحوض والحفرة والمستنقع والنهر وقطعة الارض واي محل آخر معد للجمهور اذا ما اصبح مضراً بالصحة العامة وعلى هذا فالقصد منه اذن هو ازالة الاضرار المتعلقة بالصحة العامة دون ان يقتصر على طرق معينة وان كانت تلك الطرق من حيث النتيجة لا تخرج عن الطرق التي يمكن ان يتوسل بها لتنفيذ نص اصلاح وتجفيف البرك الوارد في قانون ادارة الالوية . والفرق بين القانونين هو ان قانون المحلات المضرة بالصحة يشمل المحلات الخاصة ووسائل ازالة الضرر منها وخول السلطة لمجلس الادارة (لانه سن قبل صدور قانون ادارة الالوية الجديد الذي احدث فيه مجلس ادارة اللواء العام) ومجلس البلدية اما قانون ادارة الالوية الجديد فخول مجلس اللواء العام حق اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات بصورة عامة . فكما ان له الحق المباشر في تجفيف البرك والمستنقعات العامة فكذلك له الحق في ان يطلب من السلطة الصحية والادارية المعينتين في هذا القانون ان تتخذا ما يلزم لاستعمال سلطتها في اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات الخاصة عند توفر شروط هذا القانون فيها وعلى هذا الاساس تكون البرك والمستنقعات مقسمة حسب رقبتها الى ثلاثة اقسام :

١ - ما تعود رقبتها للاشخاص

٢ - ما تعود رقبتها للبلديات

٣ - ما تعود رقبتها للحكومة والادارات المحلية

فالتي تعود رقبتها للاشخاص يطبق عليها قانون المحلات المضرة بالصحة فيما اذا توفر شرط الاضرار بالصحة العامة فيها وقد جعل هذا القانون للرئاسة الصحية ان تقدم طلباً تبين فيه بأن المحل الذي يشمله هذا القانون اصبح مضراً بالصحة كما انه عرف الرئاسه الصحية بأنها مدير الصحة العام او من يخول سلطته (وهنا يجب ان ننوه بأن رئيس صحة اللواء او الاطباء الاخرين لا يمكن اعتبارهم رئاسة صحية لغرض تطبيق هذا القانون ما لم يخولوا سلطة مدير الصحة العام لهذا الغرض) فاذا ورد هذا الطلب الى المتصرف في اللواء والقائمقام في القضاء اورئيس البلدية فيعرض الموضوع على السلطة الادارية وهي مجلس الادارة المختص او المجلس البلدي اذا كان المحل ضمن حدود البلدية فان قرر المجلس تأييد طلب الرئاسة الصحية بأن المحل اصبح مضراً بالصحة العامة فيجوز لرئيس السلطة الادارية اي متصرف او القائمقام او رئيس البلدية ان يبلغ صاحب المحل بأنذار يلزمه فيه بازالة الضرر واتخاذ تدابير مستعجلة لاعادة المحل الى حالة صحية في ظرف مدة لا تقل عن سبعة ايام بالطريقة التي تعينها الرئاسة الصحية وبذلك حدد حداً ادنى لتنفيذ هذا الانذار . ومع ان ذلك أمر محمود لاعطاء وقت كاف لصاحب المحل ليقوم بانجاز هذه المهمة الا كان الواجب ملاحظة وجود اسباب قد تستدعي فيها الضرورة الصحية الى ازالة الضرر بأقل من هذه المدة . اما عن عدم تحديد حد اعلى لذلك وجعل هذا الامر من اختصاص السلطة الادارية التي لا بد وان تستنير برأي الرئاسة الصحية بشأنه فان سبب ذلك واضح ويعود الى ان المحلات ليست على سعة واحدة فقد يستغرق ازالة ضرر بعضها مدة اطول حسب مقتضى الحال وبالنسبة للطريقة التي ترتأيها السلطة الصحية وينبغي ان تربط بالانذار صورة من قرار السلطه

الادارية مع صورة من طلب الرئاسة الصحية . وصاحب المحل الذي يوجه اليه الانذار او مالك المحل او المتولي او الوصى والقيم وعند تتحقق مجهولية هؤلاء فيوجه الى شاغل المحل او المتصرف به فاذا كان صاحب المحل اكثر من واحد فينبغي تبليغهم جميعاً واذا لم يكونوا موجودين فيبلغ الحاضر المعروف منهم على ان يعلن ذلك بالطرق المناسبة .

والملاحظ ان القانون لم يتطرق الى حالة عدم وجود شاغل او متصرف به مع غياب او مجهولية صاحب المحل فهل يجوز تبليغ صاحب المحل بطريقة الاعلان او يقف حكم هذا القانون فى هذه الناحية فلا يجوز تطبيقه لعدم وجود نص اذ لكل رأي مبرراته .

فالذي يرى انه يجب تبليغ صاحب المحل بطريقة النشر يذهب الى ان هذا القانون قبل هذا المبدأ اذ نص على انه فى حالة ما اذا لم يكن جميع اصحاب المحل حاضرين فيبلغ الحاضر المعروف منهم ويعلن ذلك بالطرق المناسبة والقصد من الاعلان اعتباره تبليغاً للغائبين .

اما من يرى ان حكم هذا القانون لا يسرى الى هذه الحالة فيستند الى ان هذا القانون فيه قواعد استثنائية تكفل سرعة الاجراءات لرفع الضرر عن الصحة العامة ويجد ان لا تسري احكام هذه القواعد الى امور لم ينص عليها صراحة نظراً للنتائج التي تترتب عليه نزع ملكيه اصحابه الغائبين جميعاً واننا نرجح الاخذ بهذا الرأي . اما اذا لم يقم من انذر قانونا بالاعمال المطلوبة خلال المدة المضروبة فى الانذار بدون سبب اضطراري فللسلطة الادارية الحق فى ازالة الضرر من قبلها وفى هذه الحالة لها ولمن تخوله حق الدخول الى المحل وازالة الضرر . ونظراً

لاعطاء القانون هذا الحق فلا يحتاج الدخول الى المحل الى اذن خاص من الحاكم ويكون صاحبه ملزماً بأداء النفقات التي تكبدتها السلطة الادارية .

الاعتراض على الانذار

لصاحب المحل ان يعترض على الانذار لدى الرئاسة الصحية فى خلال المدة المضروبة ويقدم الاعتراض اليها رأساً او بواسطة اكبر موظف اداري عندما يرى بأن الطريقة التي كلف باجرائها لازالة الضرر هي اكثر مما هو ضروري لازالته او عندما يتراءى له بأن منشأ الضرر من غيره وان كان فى ملكه وله ان يطالب والحالة هذه بتحمل نفقات ازالته من قبل السلطة الادارية او المسبب وعلى الرئاسة الصحية فى هذه الحالة ان تقرر فى خلال خمسة ايام من تاريخ تبليغها بالاعتراض قبول هذا الطلب او رفضه وعند القبول يجب ان تبلغ المعترض بالاعمال الضرورية التى تقررها تعديلا لطلبها الاول وعند الرفض فللمعترض استئناف قرار الرفض لدى وزير الداخلية فى خلال خمسة ايام من تاريخ تبليغه بقرار الرفض ويكون قرار وزير الداخلية قطعيا . على ان تقديم الاعتراض على الوجه المتقدم لا يخل بحق السلطة الادارية فى الدخول الى المحل وازالة الضرر اذا رأت تلك السلطة ان ذلك ضروري لصالح الصحة العامـة .

كيفية ازالة الضرر ونتائجها

عند قيام السلطة الادارية بازالة الضرر من قبلها وفق هذا القانون عليها ان تضع الاعمال المقررة لازالة الضـــرر فى المناقصة العلنية بعد اعلان ينشر بالوسائط المناسبـــة ويبلغ صاحب المحل الحاضر المعروف

الحضور وقت المناقصة ان شاء وبعد المناقصة تعطى للمناقص الاخير ثم تستحصل النفقات بعد اكمال العمل وفق احكام قانون جباية الديون المستحقة للحكومة على ان يكون هذا الاستيفاء من مالك المحل المسجل فى الطابو ومن مال الوقف ان كان وقفاً ومن المتفوض او صاحب اللزمة اذا كانت ارضاً اميرية على انه يمكن استيفاء النفقات من شاغل المحل او المتصرف به عند موافقته على دفعها وله حق الرجوع على المالك ومال الوقف والمتفوض وصاحب اللزمة . اما اذا لم يوافق شاغل المحل او المتصرف به على اداء النفقات او اذا كان تحصيل النفقات من مال الوقف متعذراً لعدم وجود مال له او كان المالك غير معلوم او مجهول المحل فيجوز للسلطة الادارية بيع الملك واستيفاء النفقات من البدل واما الوقف فتمهل السلطة الادارية المحلية على استيفاء النفقات من غلته بجميع ملحقاته واجزائه الا اذا كان مستنقعاً لا يمكن استغلاله فللسلطة المذكورة بيعه واستيفاء النفقات من الثمن ويعطى ما يزيد عن النفقات الى جهة الوقف المختصة .

اما فى حالة زيادة النفقات المقتضية لازالة الضرر عن قيمة الملك

فقد حفظ القانون للمالك الحق فى ان لا يتضرر اكثر من فقدان ملكه الخاصه بحق التنازل عن ملكيته للبلدية او الحكومة حسب الحالة ولكن عليه ان يعترف امام السلطة الادارية بطلب تحريري مصدق من كاتب العدل بذلك التنازل وعلى السلطة الادارية ان تقبل بذلك حتماً اذ ليس لها اختيار عدم قبول التنازل وهنا تقوم بازالة الضرر على حسابها على ان يقع ذلك التنازل خلال المدة المعينة من الانذار .

وتسجل الاملاك المتنازل عنها باسم البلدية او الحكومة حسب الحالة في دائرة الطابو بموافقة صاحبها وعند امتناعه عن التقرير يسجل الملك

بأسم البلدية او الحكومة بناء على تقرير يرفعه رئيس السلطة الادارية ولا يطالب المتنازل بأي رسم او اجرة او مصرف آخر .

يطبق هذا القانون فيما اذا كانت البرك والمستنقعات مضرة بالصحة العامة ولكن اختصاص مجلس اللواء يتجاوز ذلك اذ نص فى قانون ادارة الالوية بأن اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات من جملة وظائفه فهو اذن يحق له القيام بذلك حسب القوانين المرعية ولو لم تكن مضرة بالصحة العامة ولكن على شرط توفر المنفعة العامة من هذا الاصلاح او التجفيف لغرض تطبيق قانون استملاك الاموال غير المنقولة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٤ وتعديلاته عليها اذ ان الفقرة ٦ من المادة الثامنة منه جعلت تجفيف المستنقعات من الامور التى تعتبر من النفع العام نظراً الى تحقق النفع العام من استملاك اراضى المستنقعات لغرض تجفيفها .

٢ - اما البرك والمستنقعات التي تخص البلديات فانها تقوم بتخصيص بعض المبالغ لتجفيفها وقد تساعدها على ذلك الادارات المحلية عن طريق القرض اوعن طريق دفع قسم من المبالغ التي تحول اليها من قبل الحكومة لهذا الغرض .

٣ - اما ما عدا ذلك من البرك والمستنقعات التى تعود رقبتها للحكومة او للادارات المحليه فكانت وزارة الشؤون الاجتماعية تخصص المبالغ اللازمة لتجفيفها او توزعها على المتصرفيات للقيام بهذا التجفيف نيابة عنها وذلك قبل تنفيذ قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥. اما بعد ذلك فقد وضع نص فى قوانين الميزانيات العامة على وجوب نقل المبالغ المخصصه فى الميزانيات المذكورة للقيام بالواجبات التى اصبحت من اختصاص ادارة اللواء

المحلية بموجب قانون ادارة الالوية المذكور الى ميزانية ادارة اللواء المحلية في كل لواء ولذلك فان وزارة الشؤون الاجتماعية قامت بتحويل المبالغ المخصصة في ميزانياتها لغرض تجفيف المستنقعات الى الادارات المحلية تنفيذاً للنص المذكور. ولكن نظراً لاحداث مجلس الاعمار وصدور قانون المنهج العام لمشاريع مجلس الاعمار بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فقد ادخلت تخصيصات تجفيف المستنقعات ضمن هذا المنهج فوضع مبلغ ٢٥٠ الف دينار لهذا الغرض مقسم على خمس سنوات تبدأ من سنة ١٩٥١ المالية الي سنة ١٩٥٥ المالية فاصبح لكل سنة مبلغ خمسين الف وحيث قد نص في الفقرة (أ) من المادة السادسة من القانون الانف الذكر بأن لمجلس الاعمار ان يخول الوزارات المختصه القيام بما يراه ضرورياً من الاعمال العمرانية الداخلة في المنهاج العام سواء كانت قد باشرت بها ولم تتمها اوغيرها من الاعمال العمرانية وعلى تلك الوزارات ان تنفق على هذه الاعمال بطرق الصرف المتبعة في الدولة وتدخل المبالغ بمفرداتها في حساباتها وفق القوانين فقد جري اتفاق بين وزارة الشؤون الاجتماعية ومجلس الاعمار على توزيع ما خصص لسنة ٩٥١ المالية الى الادارات المحلية في الالوية لتقوم باكمال المنهج الذي وضعته الوزارة المذكورة لتجفيف المستنقعات وسوف يجري توزيع ما خصص للسنوات المقبلة وفقاً لهـذه الخطة . على ان هذا لا يمنع من ان تخصص الادارات المحلية بعضاً من مواردها لهذا الغرض عند توفر ذلك لديهـا .

ثالثاً تصديق ميزانيات البلديات في اللواء والاشراف على تنفيذها واذا كانت البلدية مدينة فينبغي مصادقة وزير الداخلية على ميزانيتها واذا كانت مدينة بالخزينة الدولة أو بكفالتها فينبغي مصادقة المالية.

وحيث ان وزير الداخلية قامت استناداً الى الفقرة (٥ - ١) من

المادة الـ ٤٤ المعدلة من قانون ادارة البلديات بتأليف لجان خاصة للقيام بمشاريع الماء والكهرباء فى كثير من البلديات وجرى تعيين صلاحيات هذه اللجان ومسؤولياتها وكيفية اشتغالها بتعليمات اصدرها وزير الداخلية استناداً الى سلطته بمقتضى هـذه الفقرة كما انه بحكم الفقرة المذكورة والتعليمات الصادرة بموجبها التي تنص على جواز اعداد ميزانيات خاصة لكل لجنة فقد ظهر ما يدعو للبت فيما اذا كانت ميزانيات هذه اللجان تعتبر جزءاً من ميزانية البلديات وتكون لذلك تابعة الى مصادقة ادارة اللواء المحلية واشرافها على تنفيذها ام انها نظراً لوجود كيان خاص لها تعتبر ميزانية مستقلة عن ميزانية البلدية ولا تكون تابعة الى تصديق الادارة المذكورة واشرافها على التنفيذ ويستمر على اناطة ذلك بوزارة الداخلية فقط ؟ يلاحظ فى هذا الشأن ان ما يؤيد الاخذ بالوجه الاول ان مشاريع الماء والكهرباء من حيث الاساس من اختصاص البلدية وقد جرى التنفيذ على هذا الاعتبار وحيث ان شكليات تنفيذها واعداد ميزانيات خاصة لها لا يخرجها عن كونها من اعمال البلديات كما ان ذلك لا يخرج هذه الميزانيات من ميزانيات البلديات. على ان للوجه الثانى وجاهته ايضاً نظراً الى ان التعليمات التى اصدرها وزير الداخلية ضمن سلطته القانونية قد تضمنت جعل كيان خاص لهذه اللجان ومن مقتضيات هذا الكيان الخاص ان تكون ميزانية اللجان مستقلة عن ميزانية البلديات ولا تعتبر جزءاً منها. الا ان وزارة العدلية قد بينت رأيها فى هذا الموضوع مؤيدة الوجه الاول باعتبار ان الموضوع من موضوعات البلديات وان الصلاحيات التى يمارسها وزير الداخلية فيما يخص بلجان الماء والكهرباء فى الالوية مستمدة من قانون ادارة البلديات ولهذا فان المشاريع المذكورة من المشاريع البلدية التى منحت ادارة اللواء المحلية حق تصديق ميزانيتها وفق قانون ادارة الالوية. غير

ان ذلك لا يعني وجوب ادماج ميزانيات تلك المشاريع في ميزانيات البلديات بل تبقى مستقلة ملحقة بميزانيات البلديات .

رابعاً تقرير استيفاء الرسوم البلدية المبينة في قانون رسوم البلديات وتزييد وتنقيص نسبتها او تقرير الغائها

ويكون ذلك تابعاً الى تصديق وزير الداخلية في البلديات المدينة . وهذا الحكم استلزم ان يكون اول عمل لمجالس الالوية العامة الاولى اقرار رسوم البلدية ومقاديرها المطبقة حينذاك . اما الان فلهذه المجالس ان تقرر تزييد او تنقيص نسبتها او الغائها ويكون ذلك تابعاً الى تصديق وزير الداخليه في البلديات المدينة . ومن الطبيعي ان للمتصرف ولذي العلاقة حق الاعتراض على هذا القرار لدى وزير الداخلية خلال ١٥ يوماً من تاريخ تبليغهم على ان يكون ذلك قبل صدور قرار الوزير بالمصادقه .

خامساً تأسيس غرف زراعية ومزارع وحقول نموذجيه وتجريبية ومدارس زراعية ومخازن للادوات الزراعية واصطبلات

الحيوانات المعدة لتحسين النسل وفتح معارض للحيوانات الاهليـــة والمحصولات الزراعية واجراء مسابقات الخيل ودفع جوائز نقديه للسابقين وتوزيع بعض الالات الزراعية والبذور مجاناً لغرض اصلاح نوع جنس المحصولات وانتاج محصولات جديدة توافق اقليم اللواء واعداد مكائن وغيرها من الالات في المراكز الزراعية وايجادها للزراع بحيث يمكن ان يستفيد منها العموم لغرض الحصاد والبيدر والتنظيف وتأسيس شركات تعاونية زراعية والقيام بكل ما من شأنه ترقية الزراعة بوجه عام .

ان قسماً من هذه الوجائب وبعضاً من الوجائب التي سيأتي ذكرها بعدئذ تقوم بها وزارة الاقتصاد الان لا باعتبارها تخص اللواء الذي تجري الوجيبـة فيه بل لغرض فائـدة جميع الالوية كالحقول التجريبيه

الزراعية والحيوانية والمدارس الزراعية . لذلك رأت وزارة الداخلية ابقاء الوجائب التى لم يقصد بها لواء واحد ضمن اختصاص الوزارة المختصة الا ان ذلك لا يمنع الادارة المحلية فى كل لواء عند الحاجة وعند تحقق المورد اللازم من القيام ببعض هذه الوجائب او كلها لغرض لوائها فقط . اما فيما يتعلق بتأسيس الغرف الزراعية والشركات التعاونية فان لها قوانين خاصة يجري اللازم بموجبها .

سادساً العمل على تأسيس وصيانة الاحراش والغابات فى الاماكن القابلة لذلك وتحسين نوع الاشجار

كان العراق يحوي حوالي اربعين مليوناً من السكان يعيشون بموارده . حتى ان هذه البلاد كانت كمدينة واحدة نظرا لكثافة السكان وامتداد الزراعة فى كل جهاتها ومن المؤكد ان الهواء فى ذلك الوقت لم يكن كما هو الان جافا فى المناطق التى امحت فيها الغابات والمزروعات ورطباً جداً فى المواقع التي تجمعت فيه المياه بكثرة بحيث اصبحت مناطق كبيرة منها اهوارا بعد ان كانت بساتين ومزارع وما هذا الا بسبب محو الغابات الذي ادي بدوره الى ضعف السداد وبالتالي الى حصول فيضانات اغرقت ما بقى من الارض العامرة ولذلك لا غرابة من اهتمام مديرية الزراعة العامة وموظفيها وبذل الجهود الكبيرة لمحافظه الموجود من الغابات فى الشمال ومنع نقل الفحم منها الى المناطق الجنوبية حرصا على بقائها و تنميتها واكثارها . ومشكلة الغابات ليست مقتصرة علينا فهى موضوع دراسات كثيرة فى اوروبا فالغابات تشكل املاكا قليلة الغلة وما لكوها يميلون بطبيعة الحال الى قطعها لاجل تزييد مواردهم . لكن المهم بالنسبة للمصلحة العامة ان يحتفظ بالغابات ليس بسبب ما ينتج اوما تغل ولكن بسبب ماتجلبه من فوائد وما تدرؤه من اضرار . ولذلك نجد ان مساحات الغابات

فى فرانسا ثمانية ملايين هكتار أمنها مليون هكتار تملكه الدولة ومليونين تملكها الادارات المحلية والباقي يملكه الاشخاص وان نظام الغابات الفرنسي لايحمى فى الحقيقة سوى الثلاثة ملايين هكتاراً العائدة للمصالح العامة من القطع والتخريب ولادارة هذه الغابات يعين نوعان من الموظفين الاول مسؤول فنيا وينتقى من متخرجي مدرسة الغابات والثاني مسؤول عن محافظة هذه الغابات ويعينون من الضباط المتقاعدين .

ان علماء المال لايسوغون ان تكون الحكومة مالكة للبساتين والمزارع والمراعى فاذا ما تملكت ذلك يفضلون بيعها ولكنهم يتفقون فى ضرورة تملكها مع الادرات المحلية للغابات وللمحافظة عليها واذا قامت الحكومة بعمل مزارع نموذجيه فليس ذلك بدافع الربح ولكن بدافع تنمية عقلية الزراع ولتكون دليلا لهم لتحسين وضع الزراعة . اما فى الغابات فالمالكون ينظرون منافعهم الانيه منها بينما لاتنظر الحكومة اليها هذه النظرة وانما تنظر اليها نظرة بعيدة للاجيال القادمة . فالرأى الذي يقول بلزوم تملك الحكومة للغابات ليس مبتنيا على كونه منبع ايرادها .

ان اهم الاسباب التي توجب قيام الحكومة والادارات المحلية بتوسيع الغابات ومحافظتها هو تأثير الغابات على المناخ وتخفيف سرعة السيول فى الجبال لمحافظة بعض الاراضى المنبته وفى التالي تاثيرها الحسن فى موارد المملكة فمحو الغابات عمل سيء خطير الاثر وان الافراد غير صالحين لتملكها خاصة فى السنين الاولى اذ عند البدء بتخريب غابة يكون النفع كثيراً ولكن بعد عدة سنوات عندما تمحي الغابات القديمة فحينئذ يتبين مقدار الاضرار التى سببها مخربو الغابات ،

وفى العراق حيث توجد الغابات فى الشمال يجب بذل اقصى الجهود لمحافظتها ونشرها فى كافة البقاع الخالية التى لم يجر تخصيصها للزراعة كما

ان على الادارات المحلية ان تقوم بواجبها فى هذا الشأن فتنشىء غابات جديدة تنفيذاً لحكم القانون وعلى الحكومة والادارات المحلية وضع خطة جديدة لغرس الغابات فى اواسط العراق وجنوبه وتخصيص المبالغ اللازمة لذلك . وان يكون التعاون بين وزارة الاقتصاد والادارات المحلية تاماً فى كل الامور المتعلقة بانجاز هذه الوجيبة .

سابعاً فتح غرف ومدارس صناعية فى الاماكن المناسبة وتعليم الصناعات الموافقة للاحتياجات المحليه فيها وفتح اسواق وايجاد مسابقات واعطاء جوائز نقدية لغرض التشويق على محصولات ومعمولات الصناعات المحلية وتأسيس المعارض لتلك الصناعات .

ثامناً تأسيس غرف تجارية فى الاماكن اللازمة وفتح معارض واسواق واتخاذ كل ما يلزم من التدابير لتوسيع امور التجارة وتسهيلها وتزييد الثروة المحلية .

ان ما يطبق فيما يتعلق بالفقرتين المبينتين اعلاه هو عين ما ذكر فى الفقرة الخامسة فاذا كان الموضوع الذي تقوم به الوزارة المختصة لفائدة عدة الوية يستمر باقياً تحت اشراف الوزارة المختصة الان ذلك لا يمنع الادارة المحلية من ان تؤسس على حسابها ولغرض اللواء وحده ما يماثل ذلك فضلا عن تطبيق القوانين الخاصة للغرف الزراعية والتجارية وانشاء الاسواق وفتح المعارض وايجاد مسابقات مع كل ما يلزم من التدابير للتوصل الى الاغراض المنوه عنها .

تاسعاً تأسيس مدارس ابتدائية ومدارس للعمال والاميين وادارتها والاشراف عليها وفق احكام قانون المعارف العامة .

لقد نشأ العراق الحديث ونشأت معه فكرة الاعتناء بالتعليم والقيام بأعبائه من قبل الحكومة ولذلك ان ما نصت عليه الفقرة ط من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية بعهد تأسيس للمدارس الابتدائية ومدارس العمال والاميين وادارتها والاشراف عليها الى ادارات الالويه المحلية كان مثار جدل طويل. فالقائمون على ادارة التعليم رأوا ان فى ذلك حدثاً جديداً لم يكن مألوفاً من قبل وكانوا يخشون منه على حسن ادارة التعليم فى المستقبل . ومع ان من المتفق عليه ان خطط التعليم العام تعتبر كشأن من شؤون الحكومة المركزية الا ان التعليم يكون بيد الادارات المحلية فى اغلب الدول ومع ذلك فان بعضها يقوم بهذه الوجيبه. ففي فرنسا نجد ان ادارة المعارف مركزية كما هو الحال فى الدول الدكتاتورية ولكن مع ذلك فان لادارا تها المحليه مندوبين يبدون آرائهم فى تسيير شؤون التعليم الابتدائى . اما فى البلجيك وهولندة فالتعليم الابتدائى تابع للادارات المحلية على ان هذه الادارات فى البلجيك ملزمة بتطبيق منهج يجب عليها الاخذ به كأساس للتعليم المذكور كما ان الحكومة تدفع لها من المخصصات حداً ادنى كرواتب للمعلمين ،

اما فى الدنمارك فالتعليم الابتدائى بيد الادارة المحلية وللحكومة حق الاشراف عليه وفى كل وحدة محلية لجنة تشرف على التعليم واعضاؤها اما من اعضاء المجلس اومن خارجه . اما فى سويسرة فان التعليم الابتدائى والثانوي بيد الادارة المحلية فى كثير من الوحدات المحلية فيها . اما فى السويد فالتعليم الابتدائى محلي بينما هو فى النروج بيد الحكومة على ان تسيير شؤون للمعارف المحلية بيد مجلس يسمى مجلس المدارس وينتخب من بين الاهلي .

اما فى انكلترة فان شؤون التعليم الابتدائى والثانوي ما عدا التعليم الجامعي مودع للادارات المحلية تحت رقابة وزارة المعارف وعلى كل مجلس محلي ان يعين لجنة للتعليم بموجب خطة يوافق عليها وزير المعارف ومن الواجب ان تشترك بعض العضوات ضمن هذه اللجان ويجوز ان يكون معلمو المدارس اعضاء فى هذه اللجان ولكن لايجوز ان يكونوا اعضاء فى المجلس . فكل الامور التي تخص التعليم تحال مبدئيا الى هذه اللجان وللمجلس ان يخول هذه اللجان بعض اوكل سلطاته التعليمية الاسلطة زيادة الرسوم اوالاستقراض .

اما فى الولايات المتحدة فان ادارة التعليم الابتدائى حتى الان مستقله عن الادارة المحلية اذ تنتخب مجالس المدارس بصورة خاصة كما كان الحال فى انكلترة ويلز قبل سنة ١٩٠٢ وكذلك تختلف مناطق مجالس المدارس عن مناطق مجالس الادارة المحلية وكنتيجة لذلك يلاحظ ان عدد مناطق مجالس التعليم ١٢٧١٠٨ يقابلها ٣٩٦٨١ منطقة للادارات المحلية هذا ما يتعلق بالتعليم الابتدائى والثانوي . اما ما يتعلق بالتعليم الاعلى درجه فيلاحظ ان كثيراً من الكليات والجامعات مؤسسة من قبل الادارات المحلية كما ان لهذه الادارات مدارس صناعية ومدارس للعميان والصم والغير مكتملي القوى العقلية ومع ذلك توجد حركة فى الولايات المتحدة لتغيير هذا النظام نظراً للصعوبات المالية التى اخذت تجابهها مجالس التعليم واضطرارها الى طلب المعونة المالية من الحكومة الاتحادية .

انما استعرضنا ما هو مطبق فى الدول الاخرى لنبين ان ما اخذ به العراق لم يكن بدعة جديدة وانما هي ضرورة تتطلبها الاحوال الاجتماعية المتطورة وضرورة اشراك الاهالي فى ادارة شؤونهم والتخلص

من التمركز فى كافة المرافق فضلا عن ان توسيع التعليم سنة بعد اخرى سوف يكون عائقاً فى سبيل اشراف وزارة المعارف على حسن ادارته ان ان لم تعهد ادارة التعليم الابتدائى الى السلطات المحليه كما حدث فعلا فيتيسر لها التخلص فى كثير من الاعمال الروتينية التي لا طائل تحتها وتحصر جهودها لملاحظة الامو الفنية لهذا التعليم فتعمل على رفع مستواه من هذه الناحية .

ان الامور التى يمكن القول بأن احداث تغيير فيها مما يؤثر ء كفاءة سير التعليم الابتدائى هى (١) تهيئة المعلم (٢) التفتيش والمراقبة (٣) اعداد المناهج والكتب (٤) الامتحانات العامة للدراسة الابتدائية . وحيث ان نص الفقرة (ط) من المادة الـ ٦٣ من القانون يستلزم ان يراعي فى سير المدارس الابتدائية التابعة للادارة المحلية فى ادارتها والاشراف عليها قانون المعارف العامة فان الجهات سالفة الذكر سوف لايطرأ عليها اى تغيير وعلى هذا فالادارة المحلية سوف لاتوظف معلما غير متخرج من دور المعلمين او الدورات التربوية وتكون ملزمة بمراعاة ما تقرره وزارة المعارف من المناهج للمدارس والترتيبات لامتحانات الصفوف السادسة وما يرفعه مفتشوها من التوصيات . على ان هناك امراً ذا اهمية فى الموضوع وهو المعاملات الذاتية والانضباطية المتعلقة بالمعلمين وهذه المعاملات يمكن ان تقسم الى قسمين فالقسم الاول منها يتعلق بحقوق المعلم وواجباته والقسم الثاني يتعلق بالاشراف على اعماله لتأمين قيامه بواجباته وانضباطه وان القسم الاول مؤمن بما نص عليه فى المادة الاولى من قانون ادارة الالوية تحت تعريف الموظف المحلي فبمقتضى هذا التعريف يبقى المعلم تابعاً لقانون الخدمة المدنية وقانون التقاعد

كان قانون الخدمة التعليمية الذي ضمن حقوقاً اوسع للمعلمين قد شمل الخدمة التعليمية فى الادارات المحلية . واما عن القسم الثاني فان الجهة التى انيط بها البت بالشؤون المتعلقة بموظفى الادارة المحلية من انضباطية وغيرها هى متصرف اللواء ومن البديهي ان المتصرف لا يبت بهذه الشؤون المتعلقة بالمعلم الا بعد ان يأخذ بملاحظات مدير معارف اللواء الذي هو عضو دائمي فى مجلس اللواء العام وتقارير مفتشي المعارف .

فنظر الماضي يمكننا ان نؤكد ان الادارات المحلية تتمكن من اداء هذه الوجيبة على الوجه الاكمل وان كافة هذه النقاط قد لوحظت قبل الاقدام على نقل المدارس الابتدائية ومعلميها الى الادارات المحليه ذلك الاجراء الذي تم بحكم نظام ادارة المدارس الابتدائية المحلية رقم ٣٨ لسنة ١٩٥١ والذي نشر فى الجريدة الرسمية فى ١/٩/١٩٥١ وبموجب هذا النظام اصبحت الادارة المحلية فى الالوية مسؤولة عن نشر التعليم الابتدائى وتأسيس المدارس اللازمة له وادارتها والاشراف عليها وفق احكام قانون المعارف العامة والانظمة الصادرة بموجبه . وتعتبر جميع المدارس الابتدائية بما فيها رياض الاطفال المؤسسة من قبل وزارة المعارف فى كل لواء تابعة لادارة اللواء المحلية وينقل معلموها ومعلماتها كافة الى تلك الادارة مع مراعاة احكام قانون الخدمة التعليمية . وعلى الادارات المحلية ان تزود الفقراء من طلاب المدارس الابتدائية بالكتب والقرطاسية مجاناً ولها ان تكسو المحتاجين منهم وتغذيهم اذا توفرت لها اسباب ذلك . اما الدراسة فى رياض الاطفال فيراعى بشأنها نظام رياض الاطفال الرسمية . ويتبع فى ادارة المدارس الابتدائية وفى تفتيشها وتوجيهها ومناهجها وامتحاناتها الانظمة والتعليمات الصادرة بذلك . وعلى مفتشى الالوية ان

يقدموا تقاريرهم الشخصية والمدرسية وجميع ملاحظاتهم عن البنايات واللوازم والاثاث الى مديريات معارف الالويه مع نسخ منها الى رؤساء الوحدات الادارية . اما فيما يتعلق بامور المناهج والكتب ووسائل الايضاح وغيرها من الامور الفنية فيقدمون تقاريرهم وملاحظاتهم بشانها الى وزارة المعارف مع نسخ منها الى رؤساء الوحدات الادارية وعليهم ان يقدموا الى وزارة المعارف مع نسخ الى رؤساء الوحدات الادارية تقريرا يتضمن الحالة العامة لمدارس اللواء مع توصياتهم بشانها خلال عطلة نصف السنة وتقريراً اخر فى اواخر حزيران من كل سنة مع توصياتهم بشأن التوسعات الطبيعية وفتح المدارس الجديدة . وللمتصرف اللواء ان يخول مدير معارف اللواء ما يفسبه من صلاحياته بادارة المدارس المحلية حسب القوانين والانظمة المرعية كما نص النظام على ان يعقد مؤتمر سنوى للتعليم الابتدائى من المتصرفين ومدراء المعارف فى جميع الالوية فى ديوان وزارة المعارف برئاسة وزيرها اومن ينيبه عنه وفى الموعد الذي يعينه للنظر فى جميع الشؤون المتعلقة بالتعليم المذكور للسنة الدراسية التالية ومنها نقل المعلمين بين الالوية وتوزيع المعلمين الجدد علي الادارات المحلية حسب الحاجة . وعند حدوث مايستلزم نقل المعلمين من لواء الى اخر خلال السنه الدراسية فيتم ذلك بالاتفاق مع المتصرفين ذوي العلاقة بعد اطلاع وزارة المعارف . وعلى مدير معارف الالوية كافة ان يزودوا الوزارة المذكورة باحصائيات كاملة عن المدارس المحلية حسب الاصول المعتادة - وبنسخ من ملاكاتها وما يطرا عليها من تغيير ويقدم المتصرف اليها صورة قرارت مجلس اللواء العام المتعلقة بالمدارس المحلية وميزانياتها بعد صدورها مباشرة . ويؤلف لجنة لترفيع المعلمين والمعلمات المحليين فى اللواء ولجنة الضباط خاصة بهم على ان تكون اكثرية اعضاء كل من اللجنتين من موظفي الخدمة التعليمية فى اللواء -

عاشراً

تأسيس مؤسسات خيرية وصحية

يقصد بالمؤسسات الخيرية كافة المؤسسات التي تنشأ لاغراض المساعدة كدور العجزة والمعتوهين وحماية الاطفال المشردين واغاثة من لا مورد لهم ويقصد بالمؤسسات الصحية كل مؤسسه تعمل لحفظ الصحة العامة سواء كانت وقائية للحماية ضد الامراض او لاغراض التداوي كالمستوصفات على انه لا مانع من جمع الغرضين في مؤسسة واحدة كدور حمايه الاطفال والامومة .

ان النظرية الاساسية المتبعة في الدول الغربية هي قيام الادارات المحلية بالخدمات الاجتماعية من هذا القبيل ففي فرنسا تقوم هذه الادارات بتأسيس المستشفيات ودور العجزة والمعوهين والاطفال ومن لا يرجى شفاؤهم ومساعدة من لا مورد لهم عدا انه في حالة وجود قوة بدنية لهم يجري البحث لهم عن اعمال تساعدهم على ابقائهم كافراد نافعين للمجتمع وكذلك ابداء المساعدات للحوامل .

اما في انكلترة فكانت منذ سنة ١٦٠١ تقوم باسعاف الفقير الذي يطلب المساعدة حسب قانون الفقير ثم اجريت تعديلات مهمة في هـذا القانون من وقت لآخر وخاصة في ١٨٣٤ و ١٩٢٩ ولكن في سنة ١٩٤٧ رفعت هذه التكاليف عن عاتق الادارات المحلية واصبحت الدوله مسؤولة عنها .

ان المساعدة واجب اجتماعي لا يقابله اي حق شخصي فمن واجب الانسان ان يساعد جاره مثلا ولكن ليس للجار حق ثابت في ان ينال هذه المساعدة من جاره او من اي احد آخر ما عدا الحالات المنصوص عليها

حق في حق النفقة وكذلك فلا يمكن ان يكون له هذا الحق على الدولة ايضاً فحق نيل المساعدة ليس له اي اساس الا ان ذلك لا يعني انه ليس من المفيد تأسيسه فتدخل الادارة من حيث التطبيق في هذا المضمار كثيراً كان او قليلا يستند الى الامور التي يمكن ان نستعرضها فيما يلي :

أ - ان نمو واستفحال شأن الاملاق خطر عام يستدعي التدخل الاداري سواء قبلنا مبـدأ حق نيل المساعدة ام لا فالبؤس المتولد من الاملاق امار بالسوء وهو منبع للرذيلة والاجرام . فمكافحة الفاقة تصبح وجيبة ملقاة على عاتق الدولة بصفتها حارسة الامن العام اذ لا يمكن ان نضفي على الدولة الصفات الفردية الا تجه عن امور تقديرية بالنسبة لذات الفرد وطباعه وبيئته وامكانياته فالفرد قد يكون ذو فضيلة ومحبا للاحسان وقد لا يكون الا ان هذه الصفات لا يمكن ان تكون هي الموجهة للدولة فالمبدأ الذي تستند اليه المساعدة ليس باعتباره عمـلا من اعمال الفضيلة او الرحمة وانما هو نتيجة ضرورة اجتماعية منبعها الاحتياط ضد الاضرار من جهة والنفع العام من جهة أخرى لان في رفع اسباب الفقر ما يساعد على القضاء على الجرائم واحلال اكبر قسط من الامن العام فاصبح من واجب الدولة ايجاد المؤسسات الخيرية والصحية لهذه الغاية على انه يجب ان لا يغرب عن البال ان من الواجب اشتراك الاهالي والدولة بمؤسساتها المركزية والمحلية جميعها في هذا العمل فكما لا يمكن القيام بكافة فروع هذه المؤسسات من قبل الدولة وحدها فكذلك لا يمكن الاعتماد على مساعدة ذوي الاحسان فقط فعملها معا هو الذي يوصل الى نتائج فعالة في هذا المضمار .

ب - ان الادارة لا يمكن ان تتخلص من مساعدة الذين هم في

حالة لا تسمح لهم من كسب معيشتهم ولكن ينبغي الرجوع الى اسباب هذه الفاقة فبعض الناس فقراء لان الظروف الاستثنائية تجعل عملهم غير منتج او لانهم لا يستطيعون الاشتغال أو لا يريدون الاشتغال . ففي حالة وقوع الفرضية الاولى لا توجد قواعد ثابتة تعالج هـذه الحالة اذ لو فرض ان فيضاناً اودى بمزروعات منطقة او حريقاً اتى على دور قرية او حدثت اية كارثة طبيعية او عرضية اخرى فان تهيئة موارد كافية مقدما لتلافيها غير متيسر نظراً لان مثل هذه الامور تقع بصورة مفاجئة ونادرة ولذلك فان معالجتها تكون بعد وقوعها بأكتتابات او ارصاد مبالغ من قبل الدولة بتشريعات خاصة فهذه المعالجة اذن هي معالجة خاصة اما اذا كان هناك اناس يريدون ان يشتغلوا ولكن لا يستطيعون ذلك فتصبح مساعدتهم واجبة فاذا كان المحتاج عليلا او مريضا او مجنوناً وليس له عائل يمكن اجباره على مساعدته فلا مفر للادارة من المبادرة الى هذه المساعدة صرف النظر عن قبول مبدا وجود حق له بذلك اوعدمه لانه ليس من الممكن في دولة منظمة ترك مجنون يموت جوعاً بحجة ان بقاءه ليس مفيداً للمصلحة العامة فكل فرد في المجتمع يمكن ان يبتلى بأمثال هذا المصاب ومما ينطبق على الصالح العام ان تبادر الادارة الى حماية افراد المجتمع من ذلك وان تؤسس المؤسسات الصحية والملاجيء للذين لا يرجى شفاؤهم وللمجانين والعجزة والاطفال الذين لا معيل لهم ويجب ان نذهب الى ابعد من ذلك فنقول ان من المفيد جداً ان تتدخل الادارة في حماية الاولاد من أوليائهم الذين يسيئون معاملتهم او يسوقونهم الى طريق الرذيلة فتقوم بتربيتهم وتنشئتهم على حساب دافعي الضرائب. ما دمنا نشاهد اطفالا يدربون على التسول وهناك من الاطفال من يستأجر لهذا الغرض فالطفل الذي يستجدي من اجل الغير (كعامل) سرعان ما يفهم

ان المهنة هذه تدر ربحاً كبيراً وسهلا ويدرك أن الذين يستخدمونه اناس اخساء ساقطون وحينئذ يتملص من ربقتهم ويبدأ بالاشتغال لحسابه الخاص وهذا النوع من الحياة يفسد اخلاقه بالنتيجة فاذا كبر لا يعود مستثيراً الرحمة كما كان في حالة الطفولة فتقل موارده من الصدقات ثم تنعدم نهائياً ولما كان مثل هذا الفرد لم يتعود العمل او يتذوقه من قبل ويجد نفسه بدون سند او معين وحيث لم يتعود على ضوابط اخلاقية لا يبقى امامه سوى طريق واحد وهو طريق السرقة والرذائل وعليه فان من الضروري ان يربى جميع اطفال المجتمع تربية حسنة وان يجد العليل ملجأ شأن ذلك شأن الفائدة التي لا تنكر من وجود الطرق والجسور والبريد والمحاكم . وما دمنا قد توصلنا الى هذه الفوائد للمؤسسات الخيرية اصبح من الواجب تنظيم هذه المساعدات وكنتيجة لذلك يكون لتخصيص حصة من موارد الادارة لهذه الاغراض مبرر ته القوية .

ج - من الخطر مساعدة الفقراء الاصحاء في حالة وجود افتراض وجود حق المساعدة اذ حتى في حالة القول بأن عدم الاشتغال قد يكون بنتيجة عدم امكان الحصول على عمل فان معالجة هذا الموضوع ليس من مواضيع نظرية المساعدة وانما هو يدخل في نظرية حق العمل ومع وجود من لا يتردد في القول انه يجب على الاداره ان تجد لهم عملا الا أن هناك من العلماء من يرى ان ايجاد العمل ليس من وظائف الدولة وليس من المفيد ايجاده باعتبار ان العامل يصبح معتمداً على الادارة في تخصيص عمل له ولذلك فان نشاطه يضؤل في تدبير اموره وهذا يؤدي الى مضاعفة عدد العاطلين فبدلا من ازالة بؤسهم يجعلهم يؤملون الحصول على اشغال

لن يكون فى المستطاع ايجادها لهم ولذلك فالاقدام على ذلك يكون عملا ذا محاذير يجدر تجنبها والا جدر عدم تقديم مساعدة للمحتاجين الاصحاء ومن الطبيعي اننا نقصد بتطبيق هذا الرأي فى الظروف الاقتصادية الاعتيادية التى يتيسر فيها للعامل الحصول على عمل ان اراد ذلك . على ان ما تقرر حول ايجاد الامكانيات لادارة الالوية المحلية للقيام بتأسيس المستشفيات السيارة والمستوصفات الجديدة فى النواحى انه تساهم وزارة الشؤون الاجتماعية بنقل مبلغ مناسب من ميزانيتها الى الادارات المحلية لتمكينها من القيام بهذا الواجب .

١١ القيام بأدارة جميع الاملاك والعقارات والاموال العائدة الى ادارة اللواء المحلية والمؤسسات التي تنشأ لمصلحتها والاشراف عليها :-

ان الادارة المحليه لا تمارس بالنسبة للطرق والأنهار المخصصة للنفع العام حقوق المالك فى ملكه فلا تملك حق بيعها اوايجارها وانما وظيفتها فى هذا الخصوص تقتصر على ادارتها وصيانتها لادامتها للغرض الذي وجدت له ولكنها تمارس حقوقاً حقيقية بموجب القوانين المرعيه فى ممتلكاتها بصفتها شخصاً معنوياً . وهذا لا يقتصر على املاكها المستغلة وانما ينطبق على ما يخصص لاحدي الخدمات العامة ولكن هذا الرأي يخالفه بعض الحقوقيين اذ يرون انه لا يمكن تطبيق القاعدة المارة الذكر على الاملاك المخصصة للخدمات العامة وانما يرون ان الادارة المحلية لا يمكنها التصرف بها كما هو الحال فى الطرق مثلا وذلك باعتبار ان لها القيام بادارتها والاشراف عليها حسب نص الفقرتين (ك ، ل) من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية واننا نرى انه لايوجد مانع من التصرف فى مستوصف أو بناية مدرسية خصصت للنفع العام وبيعها فى حالة انتفاء

لحاجة اليها فى الموقع الشيدة فيه لعدم وجود نص يمنع ذلك اذ لممتلكات الادارة المحلية نفس الصفات التي لممتلكات الدولة نظراً للنص الوارد فى المادة الستين من القانون المذكور المتضمن ان ادارة اللواء المحلية شخصية حكمية لها حق التصرف فى الاموال المنقولة وغير المنقولة وتعتبر اموالها كاموال الدولة ومع امكان التصور بأنه كان الواجب ان تعتبر ممتلكات الادارة المحلية جزءاً من ممتلكات الدولة ولكن لما كانت لهذه الادارة مواردها وميزانيتها المستقلتان وتقوم بتكوين ممتلكات خاصة بها كنتيجة للامركزيتها فمن الطبيعي ان تكون مالكة ملكية مستقلة عن ملكية الدولة وان تديرها وتشرف عليها بصورة مستقلة عن الدولة كذلك وهنا يجدر بنا ان نبين بأن مجلس الاراء العام يمثل الادارة المحلية من ناحية المقررات والمتصرف من ناحية التنفيذ ومن حيث المبدأ لا يتم عمل قانونى الا بقرار من مجلس اللواء العام اما تنفيذه فيودع للمتصرف وحيث ان المتصرف وحده لا يمثل الادارة المحلية فان أعماله التنفيذية فى ادارة مؤسساتها تكون بالاضافة الى تلك الادارة

تاسيس مصالح للنقل بالوسائل الحديثة

١٢ ان انشاء وتأسيس مشاريع للنقل والجهة التي ينبغي ان تضطلع بذلك كان ولا يزال موضوع اخذ ورد ومجال آراء متباينة مختلفة بين علماء الاقتصاد على انه لا ينكر احدهما كان المذهب الاقتصادي الذي يتبعه ضرورة قبول حد ادنى من التدخل الاداري فى هذا الموضوع.

ان مسألة الدور الذي يجب ان تقوم به الدولة فى استغلال وسائل النقل يعد من المواضيع الاقتصادية وليس الادارية الا انه لما كانت دراسة هذا الموضوع من الوجهة الادارية لا يمكن فصلها من النقاش

الاقتصادي فقد وجد من الضروري تخصيص بحث وجيز لها . فيقول اصحاب النظرية الفردية انه يقتضى ترك شأن المواصلات ووسائل النقل الى التشبث الفردي وانه من الخطر ان تشتغل دولة ديمقراطية تستمد كل سلطتها من الطرق الانتخابية بالصناعة او التجارة لانها تهتم بالاعتبارات الانتخابيه فتضطر لذلك الى كيل الوعود جزافاً للجميع بغية الحصول على الاصوات من الجميع دون ان تسائل نفسها عما اذا كان فى ذلك تبذير لاموال الجميع كما قد تلجأ بتأثير الرأي العام الى جعل شرائط الاستغلال قريبة من المجانية بحيث تكون الادارة قد شغلت بخسارة مشروعاً يخدم بعض الناس على حساب بعض آخر وتحمل الميزانية اعباء ميزانية صناعية قد لا تنجو من الخسائر كأي مشروع تجاري لا يمكن ان يتجنب المجازفات والمخاطرات . هذا ويبدو خطر استغلال الدولة بيناً بصورة اوضح فى كونه يخضع الى الروتين والتبذير والاهمال والشكليات الرسمية

ظرية التدخل فيفندون اكثر هذه الانتقادات فيقولون انه اذا كانت الادارة ليست مؤهلة للاشتغال الصناعي لعدم توفر عنصر المنافسة ولكن هل يمكن ايجاد هذا العنصر فيما يتعلق بالسكك الحديدية او الترامواىات سواء كانت عائده للدولة أو للشركات وليس ثمة سبب معقول لان تكون المحاذير التي نفترض فى احتكار يستغلة الافراد اقل منها فى احتكار تستغله الدولة اما فى تأسيس مصالح نقل اخرى فلا يفترض ج ، تكون سبباً للمنافسة والتحسين . اما الروتينيات والتوانى والاسراف وعدم المرونة والابتكار هي عيوب تشوب كل مشروع لا تنشطه المنافسة فاذا كان من المفهوم ان فعالية الذين يعملون لحسابهم اقوى ممن يعمل لحساب غيره فليس من المحتمل ان يكون مأمور المحطة

اكثر نشاطاً فى عمله لحساب شركة تجارية مما لو كان عاملا فى مشروع الدولة

لقد اتبعت الشعوب المختلفة هذه الطريقة أو تلك حسب امزجتها فمالت الى هذه الجهة او الى الاخري وبعد تجارب عديدة وجد فى كل طريقة مزايا ومحاذير ، فقد جرب البلجيكيون والنمسويون والمجر والروس طريقة الاستغلال الاداري فى انشاء السكك الحديدية بينما اتبع الانكلو سكسون طريقة الاستغلال الحر . اما فى فرنسا فقد توصل بتأثير الحوادث الي الاخذ بطريقة تجمع بين الاستغلال الخاص والعمل الاداري وقد اجتهد لاستخلاص احسن النتائج من الفعاليات الفردية دون التخلي عن حقوق الدولة .

ان الادارة المحلية فى العراق خولت بموجب الفقرة م من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية تأسيس مصالح النقل بوسائل حديثة ومن الطبيعي لا تعني اجراء ذلك على طريقة الاحتكار فى منطقة معينة لان تطبيق هذه الطريقة يحتاج الى استصدار قانون خاص لتلك المصالح وانما تعني اعطاء المجال القانوني للادارات المحلية فى ان تشترك فى ايجاد وسائل حديثة للنقل قد لا يتيسر للافراد ايجادها او المجازفة للقيام بها على ان من الواجب على الادارات المحلية ان تدرس مقدماً كافة العوامل المحيطة بالمشروع من الناحية الاقتصادية لتتفادى الخسائر التى قد تودي بقابلياتها على الاستمرار فيما استهدفته من تأسيس ذلك المشروع للصالح العام .

١٣ تأسيس صناديق التوفير والاقتصاد فى داخل اللواء

الاحتياط للشيء فضيلة لها علاقة بالمصلحة العامة فعدم الاحتياط يؤدي الى البؤس والفقر وهذا يتطلب الاعانة والمساعدة العامة

أو الخاصة ، فالعامة تكون على حساب دافع الضريبة والخاصة من التبرعات التي يتقدم بها المحسنون على ان المساعدة عبء ثقيل وكل تدبير يخفف من هذا العبء يكون من المصلحة العامة ولهذا اصبح لزاماً على الادارة ان لا تهمل الشؤون التي لها علاقة بالاحتياط . ولعل من المستحسن ان تجعله الزامياً على ان الالزام لا يمكن ان يكون عاماً ولهذا فان المشروع وضع انواعاً من التوفير منها صندوق التقاعد للموظفين وصناديق الاحتياط للبلديات وموظفي السكك وموظفي الميناء وبعض المصالح وهناك صناديق توفير خاصة كصندوق التوفير في دوائر البريد ومن جملة ما وضعه المشروع صندوق التوفير والاقتصاد داخل اللواء وتقوم به الادارة المحلية ضمن حدود منطقتها ونرجو ان نرى هذه الادارات قائمة بتنفيذ هذا النص قريباً لما فيه من فوائد عامة تشملها هي ايضاً .



الامور   لية للادارات المحلية

أ - الواردات

يلاحظ ان علماء الادارة يرون ان من اهم الامور المالية للادارة المحلية موضوع ايجاد الموارد اللازمة لتمكينها من القيام بوظائفها ومع ان من اهم هذه الموارد فرض ضرائب لغرض اطفاء المصروفات الا انهم يرون.ان فرض هذه الضرائب يجب ان يكون آخر اجراء تلجأ اليه الادارات المحلية بعد استنفاد كافة الموارد الاخري كالاعانات والمنح التى تقدمها الحكومة او الموادر الثابتة التى تمنحها الحكومة للادارات المحلية بموجب قوانين خاصة وعلى ذلك فمن واجب مجالس الالويه العامه عند اعداد الميزانيات ان تلاحظ تلك الموارد الاخرى ومن ثم تفرض الضرائب او الضمائم على الرسوم والضرائب التي تستوفيها الحكومة الرسوم التى تحصلها البلديات لغرض اطفاء العجز فى الميزانية وهذا امر تمليه الحاجة الماسة نتيجة لقيام الادارات المحليه بواجبات تستلزم صرف نفقات لا يمكن تجنبها وهذا ما لوحظ من قبل الحكومة العراقية فقد نص قانون ادارة الالوية فى المادة الـ ٦٤ منه على وضع موارد ثابتة لهذه الادارات وهى :

١ - النصف الباقي من صافى ايرادات الحكومة من الضريبة المفروضة بموجب قانون ضريبة الاملاك .

٢ - النصف الثانى من رسوم البنزين .

كما نصت هذه المادة على امكان اعطائها اعانات أو منح من قبل الحكومة وهي :-

١ - المنح الخاصة التي تقدمها الخزينة المركزية للقيام بمشاريع معينة.

٢ - اية حصة من واردات الدولة أو غيرها تعين بموجب اي قانون آخر.

٣ - المبالغ المخصصة من الميزانية العامة لادارة اللواء المحلية وذلك عند الضرورة الماسة.

اما موارد الادارة المحلية الاخرى فهي :

١ - الضمائم على ضريبتي الاملاك والاستهلاك والرسوم البلدية التي يوافق عليها المجلس العام ويصدقها مجلس الوزراء على ان لا تتجاوز ربع الاصل.

٢ - أجور الجسور والمعابر الآلية التي تعود لادارة اللواء المحلية.

٣ - واردات اية مؤسسة يتعهدها اللواء او اي معرض يقوم بتنظيمه او الاملاك التي تعود اليه.

٤ - الهبات وتركات من لاوارث لهم بعد تاريخ نفاذ قانون ادارة الالوية.

٥ - الاستقراضات التي لمجلس اللواء العام بناء على اقتراح المتصرف وموافقة وزير الداخلية والمالية ان يقرر عقدها لغرض الصرف على شؤون المعارف والصحة والامور الاخرى التي يعود نفعها لادارة اللواء المحلية بشرط ان لا يتجاوز مقدار القرض ثلثي الواردات الاعتيادية المدرجة في ميزانية اللواء السنوية واذا قرر عقد قرض اكثر من ذلك

يعادل الواردات الاعتياديه التي تضمنتها الميزانية السنوية فيجب ان يقترن هذا القرار بمصادقة مجلس الوزراء ولا يجوز ان يعقد قرض بأكثر من ذلك .

فاذا اردنا تدقيق اهمية هذه الموارد في ايجاد القدرة المالية على القيام بتكاليف الادارة المحلية نجد ان ما يدره المنبعات اي أجور الجسور والمعابر الآلية التي تعود للادارات المحلية (وهبات وتركات من لا وارث لهم) من الواردات ضئيل جداً كما انه لا يتوقع الحصول على شيء من واردات المؤسسات التي يتعهدها اللواء واملاكه الا بعد زمن طويل حتى تتيسر الحيازة عليها. اما الاستقراض فلا يصح التعويل عليه في الحصول على ايرادات اعتيادية .

وعليه فان المبالغ التي يمكن الاعتماد عليها هي نصف ضريبة الاملاك ورسم البنزين وما تحوله الحكومة من المبالغ الى الادارة المحلية والضمائم

ففيما يتعلق بنصف ضريبة الاملاك ونصف رسم البنزين فقد خصص في الميزانيات العامة منذ تأسيس الادارات المحلية المبالغ التالية :-

السنة ١٩٤٧ المالية	٤٠٠,٠٠٠ دينار
السنة ١٩٤٨ »	١٠٠,٠٠٠ »
السنة ١٩٤٩ »	١٠٠٠٠٠ »
السنة ١٩٥٠ »	٣٨٤٠٠٠ »
السنة ١٩٥١ »	٦٠٠,٠٠٠ »

ومع ان هذا المبلغ المخصص لايشير الى الرقم الحقيقي الذي تستحقه

الأدارات المحلية فانه لم يدفع كاملا الا فى سنتي ١٩٥٠ و١٩٥١ الماليتين حيث اصبحنا نشاهد للادارات المحلية فعاليات اظهرت مالكيانها من قيمة حقيقية واثر فى حسن ادارة المملكة فى هاتين السنتين . على انه تقرر اخيراً دفع الاستحقاق الكامل للادارات المحلية من هذا المورد فى ميزانية سنة ١٩٥٢ المالية .

اما فيما يتعلق بما دفعته الحكومة من المبالغ الى الادارات المحلية (عدا ماسر) الى سنة ١٩٥١ المالية فكان على اساس ما تضمنته قوانين الميزانيات العامة من نص بنقل المبالغ المخصصة فى الميزانيات المذكورة للقيام بالواجبات التى اصبحت من اختصاص ادارة اللواء المحلية بموجب قانون ادارة الالوية المذكور الى ميزانية ادارة اللواء المحلية وكان المفروض ان كل وزارة تقوم بنقل الاعتماد المخصص فى ميزانيتها للاعمال التى اصبحت من اختصاص الادارة المحلية الى هذه الادارة ولكن عندما تتعين الاعمال المنتقلة الى الادارة المحلية وتتخلى عنها الادارة المركزية بصورة نهائية سوف لا يدخل فى الميزانية العامة اعتماداً للقيام بتلك الاعمال وعندئذ سوف يأخذ شكلا آخر اي ان وزير الداخلية يقوم بعرض حاجة الادارات المحلية للمنح الى وزير المالية فاذا اقتنع بذلك اتخذ ما يلزم لادخال مبلغ معين كمنحه للادارات المحلية فى الميزانية العامة . وقد طبق هذا الترتيب فى نقل المبالغ المخصصة فى الميزانية العامة للتعليم الابتدائى فى سنة ١٩٥١ المالية والتي بلغت ٢٫٣٢٦٫٥٠٠ ديناراً الى الادارات المحلية . اما فى سنة ١٩٥٢ فقد ادخل مبلغ ٢٫٧٣٦٫٠٠٠ ديناراً كمنحة من الحكومة الى الادارات المحلية للقيام بأعباء هذه الوجيبة ومن الطبيعي ان هذا المبلغ لا يشير الى جميع مصروفات التعليم

الابتدائي اذكان من المتفق عليه ان تدفع الحكومة كلفه ماهو مقتضى لمصروفات التعليم الحاليـة مع توسعاته الطبيعية اما ما يفتح من مدارس جديدة فتتحمل كلفته الادارات المحلية من مواردها الاخرى .

اما عن تجفيف المستنقعات فقد سبق ان بينا بأن وزارة الشؤون الاجتماعية كانت تحيل ما يدخل فى ميزانيتها من تخصيصات لهذه الاعمال الى الادارات المحلية ولكن اخيراً تم نقل هذه الوجيبة الى مجلس الاعمار واخذت الادارات المحلية تقوم بهذا العمل بالنيابة عن المجلس المذكور بواسطة وزارة الشؤون الاجتماعية . اما الوزارات الاخرى فلم تحول اي مبلغ من تخصيصاتها الى الادارات المحلية لتقوم بالواجبات التى دخلت ضمن وظائفها بموجب قانون ادارة الالوية اذ يبدو انها لا تزال متمسكة بأسلوب المركزية الذي من خصائصة ان لا يجعل للدوائر الملحقة حق البت فى اكثر الامور بل ينيط ذلك بالدوائر المركزيه والذي ولد ذلك الشعور الخاطىء لدى السكان خارج العاصمة بأن الدوائر المركزية فيها تريد الاستئثار بكل شيء الا اننا نعتقد ان تشبث موظفى الدوائر المركزيه انما هو بسبب ما تعودوه من تسيير الامور على هذا الوجه فهم يرون فى تبديله شيئاً جديداً لم يألفوه من قبل فيصعب عليهم التخلي عنه. ولكن ما يجب ان يعرف هو ان [illegible] شيء وتطبيق القانون شيء آخر فلا يمكن تفاسى حكم القانون للسبب المذكور او لاى سبب غيره .

اما عن كيفية توزيع المبالغ التى تحول من الحكومة الى الادارات المحلية فهنـاك نظريات متعددة بشأنها ومن المفيد ان نستعرض ما طبق فى بريطانيا حيث [illegible] الحكومة المركزية نسبة كبيرة من نفقات الادارة المحلية كمساعدات بحيث لا تضاهيها فى هذا الخصوص اية مملكة عدا

العراق وسبب ذلك ان الادارة المحليه البريطانية تتحمل عبأ من الخدمات تجده ملقى على عاتق [illegible] لات الاخرى فى انكلترة وويلز تكون نسبة الاعانات الحكومية فى الوقت الحاضر ٥٣ ٪ وحتى سنة ١٩٢٩ كانت تمنح هذه المنح على اساس النسبة المئوية اي بنسبة كذا بالمائة من المبالغ التى تصرفها الادارة المحلية على كل وجيبة من وجائبها اذ يفرض فى اتباع ذلك انه يشجع الادارة المحليه فى المضي فى زيادة فعاليتها ولكنه وجد فيما بعد انه نتج من ذلك ان المناطق الاغنى صارت تحصل على مساعدات اكبر بينما المناطق الفقيرة التى يصعب عليها الانفاق على بعض هذه الوجائب لم تحصل على شيء يذكر من تلك المنح مما زاد فى تأخر تلك المناطق الفقيرة فى مضمار التقدم الاجتماعى وعليه الغيت فى سنة ٩٢٩ كثيراً من هذه المنح المئوية وحلت محلها منحة معينة لل وجيبة على اساس الحاجة مقدرين الحاجة لكل وجيبة بالنسبة للعوامل المكونة لها فمثلا يلاحظ عدد نفوس الاطفال بالنسبة للمدارس ولكن قانون الادارة المحلية الاخير لسنة ١٩٤٨ احدث تغييرات كبيرة فى نظام المنح فبدلا من المنحة المعينة اصبحت تدفع منحاً يلاحظ فيها تمكين الادارات المحلية جميعها من القيام بخدمات متماثلة على ان لوزير المالية ان يخفض هذه المنحة اذا اقتنع بأن المجلس العام فشل فى تحقيق او محافظة مستوى معقول من الكفاءة والتقدم فى انجاز هذه الواجبات او ان مصروفات المجلس كانت مفرطة او غير معقولة مع ابقاء بعض الخدمات على اساس النسبة المئوية السابقة الذكر كخدمات الشرطة اذ انها تابعة فى انكلترا الى الادارات المحلية . اما فى العراق فان اللجنة التى وضعت اسس قانون ادارة الالوية الجديد رأت ان الاخذ بنظام الادارة المحلية لا يؤدي الى نتائج عملية اذا لم توضع فى ايدي المتصرفين وسائط تساعد على تنفيذ

الاعمال وان خير وسيلة للقيام بالاعمال المحلية بسرعة هي اتخاذ خطة ترمي الى تجهيز الالوية بالاموال المقتضية لتلك الاعمال واوصت بتوزيع المبالغ المخصصة في الميزانية العامة التي تدخل ضمن واجبات الادارات المحلية على تلك الادارات المحلية محتسبة على عدد النفوس المحلية المسجلة على ان تأخذ الحكومة بنظر الاعتبار موقتاً النفوس المخمنة الى ان يتم التسجيل بصورة يوثق بها وذلك بغية تأمين العدل والمساواة بين الالوية . اما حصة ضريبة الاملاك العائدة الى الخزينة فتوزع على الالوية محتسبة على نسبة المقادير المجباة منها في كل لواء على حدة وتوزيع الرسوم الاخرى على هذا الوجه . ويلاحظ ان ما وزع من مخصصات التعليم الابتدائي جرى على اساس تسديد الكلفة الحقيقية التي تتحملها كل ادارة محلية لتغطية مصروفات هذه الوجيبة. اما الضائم المفروضة على رسوم الاستهلاك فوزعت على اساس استيفاء كل لواء لحصته منها وفيما يتعلق برسم البلدين وضريبة الاملاك فيبدو ان القصد القانوني ينصرف الى ضرورة التوزيع على اساس المقادير المجباة في كل لواء وان لم ينص على ذلك بصورة صريحة

ب - المصروفات

تكون مصروفات ادارة اللواء المحلية بموجب المادة الـ ٦٥ من قانون ادارة الالوية كما يأتي :

١ - رواتب موظفي ومستخدمي الادارة المحلية ومخصصات دوائرها

٢ - مخصصات الاعضاء المنتخبين في مجلس اللواء العام والمصاريف المتنوعة التي تصرف اثناء الاجتماعات ويلاحظ في هذا الصدد ان المادة الـ ٨٦ من القانون المذكور قد نصت على انه يتقاضى عضو المجلس مخصصات قدرها دينار عن كل يوم من مدة الاجتماع يضاف اليها مخصصات السفر الحقيقية عن سفره من القضاء الذي انتخبه ومركز اللواء ذهاباً واياباً لمرة واحدة

لكل اجتماع • وان وزارة العدلية رأت فى كتابها المرقم ل/٨٦ والمؤرخ فى ١٦-٣-١٩٤٩ ان منح مخصصات قدرها دينار واحد عن كل يوم من مدة اجتماع مجلس اللواء العام مقصور على اعضائه المنتخبين ولا يشمل الدائميين بدليل ما ورد فى هذه المادة من تقاضى العضو مخصصات السفر الحقيقية بالاضافة الى هذه المخصصات الامر الذى لا يتصور بالنسبة الى العضو الدائم ولان هذه المخصصات اعتبرها القانون بمثابة المخصصات الليلية التى تمنح وفق نظام مخصصات السفر ومصروفات النقل •

على انه ينبغى هنا ان نبين ان استحقاق العضو المنتخب لمخصصات قدرها دينار واحد عن كل يوم من مدة الاجتماع ينصرف الى جميع أيام مدة الاجتماع أى من تاريخ اعلان فتح مجلس اللواء العام الى تاريخ انتهائه ولا يشترط وقوع الاجتماع فعلا فى كل يوم اذ بعد ان حضر عضو المجلس اجتماعاته فى مركز اللواء لغرض الاشتراك فى اعمال المجلس فانه يستحق هذه المخصصات سواء عقد المجلس اجتماعاته او لم يجتمع وان على الجهة الادارية المختصة أن تهىء الاعمال الواجب النظر فيها فى المجلس قبل الموعد المقرر كى لا تدفع هذه المخصصات بدون مقابل • أما اذا انهى المجلس اشغاله قبل ختام مدة الاجتماع الاعتيادى فليس للعضو أن يتقاضى من المخصصات عن الايام الباقية من تلك المدة • كما انه لا يستحق المخصصات عن ايام اجتماع المجلس التى لم يحضرها بدون عذر مشروع •

٣ – نفقات انشاء وصيانة وادارة أية مؤسسة تنشأ بقرار من مجلس اللواء العام أو أية املاك تملكها ادارة اللواء المحلية •

٤ – نفقات انشاء وصيانة الجسور والمعابر التى تعود اليها مباشرة عدا التى يعود أمر انشائها وصيانتها الى الحكومة أو البلدية •

٥ ـ نفقات انشاء وصيانة مدارس الادارة المحلية أو بدلات استيجارها واثمان الكتب وغير ذلك •

٦ ـ نفقات تشييد وصيانة المستوصفات أو بدلات استيجارها وثمن العقاقير •

٧ ـ نفقات انشاء وصيانة المستشفيات البيطرية أو بدلات استيجارها وثمن العقاقير •

٨ ـ نفقات انشاء وصيانة اعمال الرى التى تعود اليها عدا ما تقوم به الدولة •

٩ ـ منح خاصة الى القرى لغرض المشاريع التى تقوم باحضارها مجالس القرى ويوافق عليها مجلس اللواء العام •

١٠ ـ فوائد الاستقراض واقساط اطفائها •

١١ ـ نفقات جباية واردات الادارة المحلية •

١٢ ـ جميع المصاريف التى تستلزمها الخدمات والمعاملات الداخلة فى وظائف ادارة اللواء المحلية أو المودع اجراؤها اليه بمقتضى القوانين والانظمة •

اعداد ميزانية ادارة اللواء المحلية :

قد يعتقد ان تنظيم الميزانية عبارة عن احصاء وتخمين ومقارنة النفقات التى ستصرف والمقبوضات التى ستحقق فى كل سنة مالية مقدما أى ان الميزانية تكون عبارة عن اعمال حسابية • ولكن هذه النظرة تعتبر نظرة ضيقة للميزانية اذ انها وان تكن عملا حسابيا فانها ترينا المنهج الحقيقى الذى يراد تطبيقه للسنة المالية التى وضعت تلك الميزانية لها واتجاهات الادارة وما تعده من خطط تجاه الاحتياجات المحلية ثقافية كانت أو عمرانية أو صحية أو اجتماعية أخرى •

ان تحقيق أى منهج يتجلى بالضرورة بشكل مصروفات جديدة أو

بتخفيض فى المصروفات • فمناهج الاصلاحات الاجتماعية تتجلى بزيادة الاعتمادات للمساعدات الاجتماعية والتعليم المحلى • وعليه فان ميزانيـــة المصروفات ليست سوى قائمة الاعتمادات التى يقدمها المتصرف الى مجلس اللواء العام طالبا مصادقته عليها لتحقيق اغراض اصلاحية معينة • على انه من جهة أخرى يجب عليه ايجاد الموارد لدفع هذه النفقات • وهنا تأتى مسألة الواردات وجباية الضرائب والتكاليف المفروضة على الافراد ومن ينبغى أن يدفعها وبأى مقيـاس يكون الدفع وعلى أية صورة يكون ذلك تلك الامور التى تظهر منها المفاهيم السياسية للعدل الاجتماعى والمساواة الحقيقية والتضامن القومى فتجعل لاعداد الميزانية أهمية أكبر من مجرد اعتبارها عملا حسابيا فحسب •

ولذلك يقتضى أن تعين فصول ومواد الميزانية من جهة الواردات أو المصروفات تعيينا دقيقا لان الشرط الاول فى اعداد الميزانيـة هو التوقع بقدر الامكان لكل شىء مقدما لتتمكن الادارة المحلية من العمل بانتظام واطراد بحيث يمكن ايفاء جميع الوجائب فى الوقت المحدد • وهذا الانتظام فى الايفاء احد الشروط الاساسية للاعتمادات • كما ان لانتظام المقبوضات أهمية من ناحية مصلحة خزينة الادارة المحليـة والمكلفين معا • فالجباية المعتدلة والمنظمة يسهل تقبلها وتأتى بنتائج أفضل من جمع الاموال بصورة غير دورية وفوق العادة • واخيرا لا تعتبر مالية الادارة المحلية مرتكزة على أسس فنيـة الا اذا كانت علنيـة اذ ينبغى اطـلاع الجمهور على جميـع الاعتمادات والتخمينات ليستطيع جميع ذوى العلاقة من معرفة موارد هذه الادارة وأوجه صرفها وهذا يتم بمناقشة فصول ومواد الميزانية فى مجلس اللواء العام الذى يعتبر ممثلا للاهالى •

ويتبع فى اعداد ميزانية ادارة اللواء المحلية ما يتبع فى اعداد الميزانية

العامة على أن هناك فرقا شكليا يجدر بنا ايضاحه اذ ينبغى فى الميزانية الاولى تدوين الواردات قبل المصروفات بعكس ما يجرى تطبيقه فى الميزانية العامة اذ تدون المصروفات قبل المدخولات باعتبار ان الدولة ملزمة بالاضطلاع باعباء تطمين الاحتياجات العامة وتسديد نفقات كافة مرافقها أولا •

أما الادارات المحلية فلا ينبغى لها من حيث المبدأ اشباع الحاجات المحلية الا ضمن مقادير الواردات التى يخولها القانون قبضها • أما السنة المالية بالنسبة لميزانية الادارة المذكورة فتكون اثنى عشر شهرا كاملة تبتدىء من شهر نيسان كما هو الحال فى الميزانية العامة ولكن مدة معاملة المحسوب تكون شهرين فقط والمبالغ التى تدور من ميزانية احدى السنوات تضاف الى الفصول المختصة بها من ميزانية السنة التى تليها • والمتصرف هو الذى يقوم باحضار ميزانية ادارة اللواء المحلية قبل انعقاد مجلس اللواء العام وعليه أن يرفعها الى المجلس فى اليوم الاول من اجتماعه بشكل لائحة تتضمن مجموع تخمينات الواردات كما هو مشروح فى جدول الواردات وكذلك النص بارصاد مبالغ المصروفات لسد النفقات المقررة كما هو مشروح فى جدول المصروفات • ونظرا لعدم وجود نص فى قانون ادارة الالوية على اجراء المناقلات بين مواد المصروفات فينبغى ملاحظة النص على ذلك بتخويل المتصرف حق اجراء المناقلة على أن يعرضها على مجلس اللواء العام عند أول انعقاده للتأييد كما يجب أن ينص على تخويل المتصرف حق الصرف بما يقابل مايدخل ميزانية اللواء المحلية من الواردات الحقيقية وان تجاوز هذا الصرف ما نص عليه فى الميزانية • كما يمكن أن ينص على اى أمر آخر يكون مساعدا على حسن تنفيذ الميزانية •

وعلى مجلس اللواء العام أن يصادق على هذه اللائحة بعد تدقيق

موادها مادة فمادة وفصول الجداول الملحقة بها فصلا فصلا وتعديل ما يراه لازما منها • ويحضر رؤساء شعب ادارة اللواء فى المجلس عند المذاكرة فى الشؤون العائدة الى دوائرهم من خدمات اللواء المحلية • ثم يقدم المتصرف الميزانية المصادق عليها من مجلس اللواء العام الى وزارة الداخلية • واذا لم يعترض عليها الوزير خلال ثلاثين يوما من تاريخ ارسالها فتعتبر مصدقة وتكون قابلة للتنفيذ • أما اذا اعترض على الميزانية فتعاد للمجلس • فاذا كان مجتمعا يعيد النظر فيها أو اذا لم يكن مجتمعا فيدعى للاجتماع بصورة فوق العادة للنظر فيها على ضوء الاسباب التى يبينها وزير الداخلية فى الاعتراض عليها • ثم يقدم الميزانية ثانية الى وزير الداخلية للمصادقة عليها فاذا حصل اختلاف بين الوزير والمجلس يعرض الوزير ذلك على مجلس الوزراء ليبت فى الامر •

على انه اذا تبين من التدقيقات التى يقوم بها اللواء أو وزارة الداخلية أو الوزارة المختصة ان مجلس اللواء العام لم يدخل فى ميزانية اللواء جزءا من المصاريف المستمرة المبينة فى المادة الـ ٦٥ فلوزارة الداخلية أن تضيفه مباشرة الى الميزانية المذكورة • وهذا الجزء المضاف من المصاريف المذكورة فيؤمن من فضلة الواردات ان وجدت والا فمن الوفر الذى يحصل بنتيجة تأخير تنفيذ خدمات أخرى أقل أهمية ويكون ذلك بموافقة المجلس العام •

ونظرا الى ان التنفيذ مودع للمتصرف فقد نص قانون ادارة الالوية فى المادة الـ ٧١ منه بأن المتصرف هو آمر صرف ميزانية اللواء المحلية وعليه أن يرسل جداول المصروفات الشهرية بمقتضى الميزانية المصدقة الى وزارة الداخلية • كما نصت المادة ٧٢ منه بأن على المتصرف أن ينظم فى كل سنة الحساب النهائى للسنة المالية ويقدمه الى مجلس اللواء العام

فى اجتماعه الثانى • ويساعد المتصرف فى القيام بالشؤون الحسابية المتعلقة بالادارة المحلية مأمور خزينة اللواء وهو مسؤول عن امور جباية واردات اللواء والقيام بمعاملات الصرف المتعلقة به بمقتضى أوامر المتصرف وفق الميزانية المصدقة وتجرى هذه المعاملات وفق الاصول المتبعة لدى الحكومة فيما يتعلق بمسك الحساب والصرف والجباية • ولكن يلاحظ أن وظيفة مأمور خزينة اللواء غير موجودة فى الوقت الحاضر ، وانما وزعت واجبات الوظيفة بين مدير الخزينة ومدير الواردات فى اللواء • وعليه اعتبرت وزارة الداخلية كلا منهما مأمور خزينة لغرض القيام بما يخصه مما جاء فى المادة الـ ٧٦ من هذا القانون وقد أيد مجلس الوزراء ذلك الى حين القيام بتشكيلات جديدة •

الفصل الخامس

البـــــلديات

ان ما اصطلح عليه بالبلدية والادارة المحلية فى العراق والذى يشير الى دائرتين منفصلتين لا تربطهما سوى رابطة مصادقة ميزانية البلدية من قبل مجلس اللواء العام ينصرف فى اوربا وامريكا الى مدلول واحد نظرا للهدف المشـترك الذى يجمعهما ألا وهو قيـام الاهلين بادارة شـؤونهم المحليـة • ولذلك فمن الطبيعى أن يجد الباحث العراقى صعوبات جمة اذا ما أراد أن يقارن - من الوجهة التطبيقية خاصة - ما هو عليه الوضع عندنا بما هو عليه وضع الادارات اللامركزية فى تلك البلاد ، هذا الوضع الذى كان نتيجة كفاح شاق طويل استقر نوعما ابان القرن التاسع عشر حيث تم نوع من التوازن بين الادارات اللامركزية والحكومة المركزية •

وهذا يظهر - والحق يقال - قيمة الجهود الكبيرة المشـكورة التى بذلها فى هذا المجال الاساتذة الافاضل الذين ألفوا خلال السنين الاخيرة فى القانون الادارى •

والذى نراه لتقريب هـذه التشكيلات اللامركزية العراقيـة بما هو مطبق فى فرنسا مثلا أن نعتبر كل بلدية وحدة لامركزية تتبع الوحـدة اللامركزية الكبرى وهى ادارة اللواء المحليـة ويبدو ان واضع الباب الرابع من قانون ادارة الالوية قد قصد ذلك ضمنـا بجعله أمر مصادقة ميزانيات البلديات والاشراف على تنفيذها عائدا لمجلس اللواء العام باعتباره من وظائف الادارة المحليـة للواء مع ابقـاء ما كان على ما كان بالنسبة لامانة العاصمة •

منشأ البلديات :

من الممكن أن نرجع منشأ البلديات الى الادوار الابتدائية للمجتمعات البشرية فحيثما وجدت كتلة بشرية تأسست منافع مشتركة وعلاقات متقابلة ثم تولدت بنتيجة تنازل كل فرد منهـا عن قسم من استقلاله الشخصي حقوق عامة تكفل حقوق الافراد بصورة جماعية • على أن ذلك لا يمكن اعتباره احداثا لبلدية من النوع الذى نعرفه اليوم فأول كتلة بشرية كانت بشكل عائلة وبتوسعها تكونت القبيلة واستعمرت هذه أرضا محدودة اعتبرتها منزلا لهـا ولكن ما كانت تتمتع به من الحكم الذاتي يجعل من الراجح اعتبارها دويلة فى حالة تكوين • فالمدينة التى أسستها تلك المجتمعات أخذت تتوسع شيئا فشيئا ثم تصطدم بمدينة مجاورة فتخضع احداها الاخرى أو تتداخلان أو تتفقان وبذلك ظهرت مميزات الدولة فى تلك الادوار بشكل اتحاد مدن ولهذا يلاحظ أن كلمة (سيته) (Citè) فى اثينا و (مونسيب) (Municipe) فى روما تطلق على المدينة والدولة معا وهذا يعنى أن اثينا كانت فى الوقت نفسه بلدة ودولة كما ان مدينة روما عممت نظام بلدتها على ما جاورهـا اولا ثم على جميع شبه جزيرة ايطاليـا ومن بعد ذلك على جميع البلدان التابعة لهـا فحكمت عالم ذلك العهد •

وقد أدرك الرومانيون عندما توسع حكمهم التناقض الموجود فى التوحيد بين الدولة والبلدية اذ كان حكام مدينة روما حكام الدولة الرومانية ايضا وكان مجلس أعيان روما مجلس شورى الدولة • على أن كل شيء قد تغير عند تأسيس الامبراطورية فأصبح مجلس الاعيان فى عهد اوغستس مجلس الامبراطورية الاعلى وفتح ابوابه لوجوه المدن الاخرى وخرجت كثير من الوظائف من نطاق الوظائف البلدية • وكلما ازدادت

سطوة الرومانيين حرمت مدينة روما بصورة تدريجيـة من تشكيلاتهـا وامتيازاتها الاولى وظهر الفرق بين تشكيلات الدولة الرومانية وتشكيلات مدينة روما البلدية وأخذ هذا الفرق يتضح فى المدن الاخرى ايضا اذ كان للبلدة املاكهـا ومطلوباتهـا وديونهـا وكانت تمثل فى المحاكم من قبل وكلائها . وقد انتشرت مثل هذه المدن فى جميع انحاء شبه جزيرة ايطاليا .

على ان المدن التى برزت فى القرون الاولى بكيان مستقل فقدت ذلك الكيان فى فوضى القرون الوسطى فدخلت تحت حكم رؤساء الاقطاع لكنها عادت بعد مدة فاكتسبت شخصية سياسية مستقلة باسم الكومون (Commune) وامتزجت البلدية والدولة مرة أخرى الا انه كان امتزاجا يختلف عن امتزاجهما فى العهد الرومانى . ففى بعض الاماكن كمقاطعة فلاندر مثلا أخذت جمعيات ذوى الحرف تقوم بادارة المدينة .

وعقدت المدن الالمانية الواقعة على بحر البلطيق اتفاقا بينهـا فأوجدت اصولا جديدة لادارة البلدية باسم (اتحاد هانسا) على أن هـذا لم يكن اتحادا تتولى فيه بلدة واحدة ادارة جميع المدن المجاورة ولم تكن فكرة التحكم من الاوصاف المميزة للمدن الجديدة كما كان الحـال فى روما اذ كان اول ما ترغب فيه هذه المدن الجديدة تأمين حريتهـا تجاه رؤساء الاقطاع ورفع ومنع تدخلهم فى شؤون المدينة العمومية والمحلية على أن هذه الحال لم تدم فقد دخلت هـذه المدن المستقلة فى الازمنـة الاخيرة تحت تابعية الحكومات فنزعت التشكيلات السياسية سيادتها .

وقد أصيبت المدن فى عهد الاستبداد المفرط وخاصة فى فرنسا بمعظم الخسائر فى حقوقها وسيادتها فلم يكتف بانقيادهـا بل عمدت الحكومات المستبدة الى نزع حق البلديات فى ادارة شؤونها الذاتية واستمر هذا الميل فى شدته حتى أبان الثورة الفرنسية الكبرى حيث كانت الادارة المركزية

قد اخمدت كل نوع من النشاط المحلى ٠

على ان من الخطأ ايضا القول بأن كل لامركزية بلدية قد انعدمت فى عصور الملكية المطلقة فى اوربا ٠ فالملكية لم تعمل الا على ازالة الحقوق السياسية للمدن وتلاشى هذه الدويلات فى قلب الدولة الكبرى ولكن المدن حافظت مع ذلك ، تحت رقابة السلطة الملكية ، على بعض الحقوق التى لا تتعارض مع الفكرة الجديدة لوحدة السلطة الملكية ٠ فقد احتفظت خاصة بما يتعلق بحق تنظيم الضابطة وكانت لها محاكم بلدية واحتفظت ايضا بادارة املاكها وحق أخذ ضريبة على السلع التى تدخل البلدة على أن تقترن بموافقة السلطة الملكية ٠

غير انه بدأ منذ القرن التاسع عشر بتأسيس نوع من التوازن فاحرزت البلديات داخل مناطقها استقلالا ذاتيا بمقياس أوسع وصارت سيطرة الحكومة عليها سياسية بحتة ٠ وعليه نجدا لآن بنتيجة هذه التحولات والتجارب ان جميع الدول المتمدنة قد حصرت صلاحيات البلديات فى المدن والقصبات الى جانب مالها من مركز ضمن التقسيمات الادارية التابعة للحكومة المركزية ٠

فالبلدية اليوم هى مؤسسة تدير الشؤون العائدة للبلدة وبالتالى الشؤون العائدة لاهاليها الذين تجمعهم دواعى المنافع المشتركة والاحتياجات المتقابلة وذلك ضمن الحدود والصلاحيات التى تعينها القوة التشريعية بواسطة ممثليهم المنتخبين ٠

لقد كافحت البلديات فى اوربا كفاحا مريرا فى سبيل استعادة حقها فى ادارة شؤونها بنفسها ذلك الحق الذى كانت تتمتع به فى القرون الاولى وفقدته فى القرون الوسطى ولم تحصل عليه الا بشق الانفس ٠ على ان

هذه الحقوق والصلاحيات التى ظفرت بها لم تكن متماثلة فى كل الدول الحديثـــة .

ان الاهالى الساكنين فى بلدة ما هم كعائلة كبيرة تسكن فى مسكن مشترك ، هو بلدتهم . لذلك ان رئيس البلدية واعضاءها القائمين بادارة شؤونهـا أحق باعمارهـا وتزيينهـا وتأمين صحة سكانهـا من الذين لا علاقة لهم بها لان أهل البـلدة أكثر معرفة بحوائجهم الضرورية ، شأنهم فى ذلك شأن رب العائلة وأركانها المعنيين بتوفير الراحة لافرادها . وعليه فقد قبلت جميع الدول فى العصرين الاخيرين هذا الاساس وأقرت التشكيلات البلدية ضمن تشكيلات الدولة فكفت عن التدخل فى الشؤون الخاصة والمحلية للبلديات واقتصر نشاطهـا على الرقابة والتفتيش اللذين يستهدفان تأمين عدم الاخلال بالامن والنظام العام والحيلولة دون ما من شأنه مخالفة القوانين والانظمة .

ان هذا النظام البلدى المطبق فى اوربا منذ عصور والذى مر من أدوار تجاريب كثيرة يجدر بنا أن نبحث الآن عن بدئه ومدى تطبيقه فى المملكة العثمانية التى انسلخ العراق المستقل عنهـا . كما وجدنا من اللازم أن نستقصى ما طبق بهذا الشأن من الاصول الاسلامى لمقاونة وضعنا الحالى بالاوضاع الاخرى واستيحائها فى سبيل التقدم والتحسين .

لقد كانت التشكيلات العثمانيـة القديمة معقولة جدا ومنطبقة على احتياجات النـاس فى تلك العهود اذ كان القاضى هو القـائم على الامور البلدية . واننا نجد حتى يومنا هذا ان اللورد مير فى العاصمة البريطانية يرأس محكمة خاصة داخل بناية أمانة العاصمة وان رئيس البـلدية فى المدن البريطانيـة (المير) وفى أكثر الدول الاوربية قد منح سلطة قضائية للبت فى شؤون الضابطة البلدية .

لقد استمر تدخل القضاة العثمانيين فى شـؤون البـلدية حتى سنة ١٢٤٣ هـ اذ شكلت فى ذلك التاريخ نظارة باسم نظارة الاحتساب ومنحت صلاحيات واسعة فأخذ نفوذ القضـاة يتضاءل تدريجيـا • وبعد اعلان التنظيمات الخيرية فى عهد السـلطان محمود الثانى وتشـكيل الدوائر المركزية والنظارات وبعد تشكيل المحاكم النظامية تلاشت سلطات القضاة واقتصر نطاق اعمالهم على رؤية شؤون الطلاق والنكاح وتقسيم الميراث •

لقد كان المحتسبون وأمناء الاحتساب فى النظام القديم يعملون تحت أمرة القضـاة كموظفين اجرائيين كمـا كان موظفو الضابطة الذين كان يطلق عليهم اسـم (سوباشى) والذين كانوا مسؤولين عن ادارة السجون يعملون تحت أمرة القاضى وكان نفوذ القاضى على أصحاب الحرف قطعيا وسريعا وكانت العقوبات التى يوقعها شديدة للغاية وأخفهـا الحبس لمدة شهور • ولم يكن من السهل خروج المجرم من السجن بل لا يتسنى له ذلك دون كفالة أبناء حرفته وصدور ارادة سنية •

أما القضاة فكانوا ينتخبون من قبل الحكومة لمدة سنة واحدة فيتخذون دورهم دارا للحكومة والبلدية والمحكمة ودامت هـذه الحال حتى سنة ١٢٥٣ هـ اذ نقل فيها مكتب القاضى الى دائرة المشيخة لمجرد وجود غرف شاغرة فيها وبمرور الزمن جعلت المشيخة من جراء ذلك مرجع القضاة أى مركز ارتباطهم فزال بذلك استقلالهم وتلاشى •

ولو عمل على تقوية تدخل القضاة فى الوظائف البلدية بعد اعـلان التنظيمات الجديدة بدلا عن رفعه ولو اصلحت المحاكم الشرعية وتطور القضاة حسب احتياجات العصر لرأينا البلديات فى المملكة العثمانية فى مستوى مماثل لما هى عليـه البلديات فى الدول الاخرى بل لفاقت تلك البلديات فيما يتعلق بحق القضاء وتنفيذ الاجراءات واحقاق الحق وانجاز المعاملات

بسرعة ولو قورنت بلدياتنا اليوم وخصوصا فيما يختص بشؤون الضابطة البلدية والتنفيذ بما كان عليه الوضع قبل التنظيمات لما ترددنا فى التأكيد بأن الاصول الاسلامية فى ذلك الدور كانت أفضل من الاصول المتبعة اليوم نسبيا .

تشكيلات البلدية فى المدن العثمانية :

كانت الشؤون البلدية قبل صدور التنظيمات فى الولايات تدار فى الدرجة الاولى من قبل القضاة والمحتسبين شأنها فى ذلك شأن العاصمة استانبول . وان الاصطلاح المستعمل فى التقسيمات الادارية الحاضرة وهو تعبير (القضاء) كان يطلق على دائرة شمول سلطة القاضى الذى كان أكبر حكام المدينة سواء كان ذلك فى استانبول أو فى المدن الاخرى . وكان المحتسب فى جميع المدن بما فيها استانبول المأمور الاجرائى التابع للقاضى فيما يتعلق بشؤون البلدية خاصة . فاذا ما ارسلت الحكومة الى القضاء موظفا مدنيا ليحل محل القاضى ويقوم مقامه أطلق على هذا الموظف عنوان (قائم مقام) أو قائممقام .

وقد بدأت تشكيلات البلدية الحديثة فى المدن العثمانية فى سنة ١٢٨٧ هـ حيث نص الفصل السابع من نظام ادارة الولايات الصادر فى ٢٩ شوال ١٢٨٧ هـ على لزوم تأليف مجلس بلدى فى كل مدينة أو قصبة من رئيس ومعاون وستة اعضاء . وكان مهندس المدينة والطبيب عضوين طبيعين فى المجلس المذكور . وصدرت بعد ذلك بسنتين تعليمات توضح كيفية تطبيق هذا النظام .

على انه لا يمكن القول بأن أحكام هذا النظام قد طبقت تطبيقا كاملا وشاملا . ومن الطبيعى أن يكون الامر كذلك . ذلك لان البلدية فى استانبول نفسها لم تبد نشاطا فى هذا الشأن فكيف يمكن أن نتصور أن

يكون لها حياة فى المدن البعيدة عن العاصمة وان تستطيع تطبيق مثل هذه الانظمة والتعليمات •

وقد صدر بعد ذلك فى سنة ١٢٩٢ هـ نظام النواحى الذى أريد به تأسيس بلديات فى القصبات الصغيرة على أن ذلك ظل بعيدا عما ابتغى تقليده من التشكيلات الاوربية حتى أن استعمال كلمة (ناحية) مقابل (كومون) كان بعيدا عن الصواب •

والحقيقة ان تشكيلات البلدية فى الولايات لم تبدأ الا بعد اعلان الدستور حيث بدأ بتطبيق قانون بلديات:الولايات العثمانى المنشور فى ٢٣ ايلول ١٢٩٣ رومى الموافق ٢٧ رمضان ١٢٩٤ هـ •

لقد نص هذا القانون على تأليف مجلس بلدى فى كل مدينة وقصبة وتقسيم المدن الكبرى حسب موقعها وسعتها الى دوائر بلدية متعددة من قبل مجلس ادارتها على أن يؤخذ بنظر الاعتبار كل اربعين الف نسمة من السكان أساسا لذلك بقدر الامكان ويكون لكل دائرة مجلس بلدى على حدة ويعتبر مقدار نفوس أناث كل مدينة بقدر ما للذكور من نفوس •

وتكون وظائف البلدية بموجب المادة الثالثة من هذا القانون عبارة عن النظر والعناية فى شؤون جميع الانشاءات والابنية وتوسيع الطرق وتنظيمها وتسوية الالغام (المجارى) والارصفة وانشاء وتعمير طرق المياه العامة والخاصة على أن تجرى تسوية المصاريف من قبل الطرف الذى تعود اليه • وتأمين المياه بوجه عام على أن تجرى هذه المعاملات بالنسبة للوقف حسب نظامه • وهدم الابنية التى يثبت خطرها ورفع ذلك الخطر وكشف الابنية الاميرية وفق النظام الخاص بانشائها وتعميرها والاستملاك لتوسيع الطرق للنفع العام وادارة الاملاك والعقار العائدة للبلدية ومبادلتها وتقسيمها وبيعها والدفاع فى الدعاوى المقامة على ادارة البلدية واقامة

الدعوى على الذين يقتضى اقامة الدعوى عليهم لمحافظة حقوق البلدية وتزيين البلدة وانارتها وتنظيفها ونقل الزبل من المدن التى لا تقع على السواحل الى المزابل المعينة اماكنها خارجها والمحافظة على نظافة البلدة وقيد وتحرير اقيام وواردات كافة الاملاك والعقار واسماء المتصرفين بها وتنظيم خرائطها وتسجيل النفوس الموجودة وعدد الولادات والوفيات وتنظيم وتوسيع الشرائع والاسكلات واحداث الساحات والميادين والمحافظة على الميادين الموجودة والحدائق العامة وتوفير وسائل النقل للاهلين واقامة واصلاح الاسواق فى الميادين المناسبة وتنظيم تعريفات أجور عربات الاجرة والحمل واجور النقل وتأمين صيانة العربات وخيلها بحالة صالحة ووقوفها فى المحلات التى تعين لها ، ونظارة الخصوصات المتعلقة بالآداب العامة ومراقبة جميع المطاعم والمقاهى والكازينات والملاهى والسيركات وجميع المحلات التى يجتمع بها الناس ومحلات الفرجة والمعارض وانشاء حمامات بحرية فى الاماكن الواقعة على السواحل ومنع الاهالى من دخول البحر بصورة مكشوفة ورقابة متانة الزوارق ومقدار ركابها وتفتيش احوال اصحابها ومراقبة الاوزان والمكاييل والمقاييس وعياراتها ورقابة الخبز واسعاره ووزنه وجودته ونظافته ونظافة اصحاب الافران وعمالها وعدم السماح ببيع اللحوم المريضة ولحوم الحيوانات الضعيفة وتغطية اللحوم بالخام وانشاء المذابح بالاماكن المناسبة وعدم السماح بذبح الحيوانات داخل المدن وتأمين الشروط الصحية فى المسالخ والمجازر والمعامل التى تكون معرضة للعفن ومنع بيع المأكولات المخلة بالصحة وانشاء المراحيض بالمحلات المناسبة وتنظيفها وتنظيف جميع الازقة واتخاذ الوسائل اللازمة للصحة وتأسيس المستشفيات وملاجىء الغرباء والاصلاحيات ومدارس الصناعة لتربية البكم والعميان والايتام والمشردين من الاطفال ومداواة الفقراء والمحتاجين واعاشة غير القادرين على العمل وحسن ادارة الموجود

منها وقبض وصرف الواردات والنفقات وتعيين وتبديل الموظفين واعداد وسائل اطفاء الحريق وحفظها فى اماكن خاصة وتشغيل القادرين على العمل من المتسولين فى اعمال مناسبة وايجاد وسيلة لمعيشة غير المقتدرين منهم فى سبيل ازالة ذل السؤال وتجهيز وتكفين المتوفين الذين لا أحد لهم والحيلولة دون وقوع حالات مغايرة للآداب العامة فى اماكن اللهو واللعب واستحصال جملة واردات البلدية وصرفها على حاجات البلدة ومنع الاحتكار ورقابة شؤون اهل الحرف وغير ذلك من الشؤون المماثلة النافعة .

تأليف المجالس البلدية فى العهد العثمانى :

كان المجلس البلدى يؤلف من ستة الى اثنى عشر عضوا بنسبة جسامة البلدة وكثرة نفوسها ينتخبهم الاهالى لمدة اربع سنوات من بين اصحاب الاملاك المحليين ويعين احد الاعضاء المنتخبين من قبل الدولة لرئاسة البلدية وتصرف له رواتبه من واردات البلدية ويكون أكبر الاعضاء سنا وكيلا للرئيس عند غيابه . وكان يشترط لانتخاب العضو أن يكون ساكنا فى المدينة أو القصبة وان يدفع ضريبة لا تقل عن ماية قرش عن املاكه الموجودة فيها وممن اكملوا الثلاثين من العمر من التبعة العثمانية الذين يتكلمون التركية والحائزين على قواهم العقلية والذين لا يكونون فى خدمة احد والمتمتعين بحقوقهم المدنية والشخصية حسب احكام قانون العقوبات وقد اعادوا اعتبارهم بعد الافلاس وغير المحكومين بعقوبة جنحة لمدة سنة أو بعقوبة معادلة لها أو بالتشرد وغير الحائزين على امتياز الخدمة الاجنبية موقتا وغير المدعين بتابعية اجنبية وغير المستخدمين فى المجالس البلدية أو المتعهدين بانشاءآتها واعمالها أو كفلائهم أو الملتزمين للرسوم ولا من المنتسبين للجيش والضبطية أو الحكام فى مدينة أو قصبة .

وألغى بعدئذ قيد الضريبة فى انتخابات البلدية وجعل الحد الادنى لسن الانتخاب عشرين سنة وسن العضو خمسة وعشرين سنة على أن يحسن القراءة والكتابة . وذلك بالقانون المؤرخ فى ١٨ محرم ١٣٣٩ والموافق ٢ تشرين الاول ١٣٣٦ . وكذلك جرى تعديل كيفية انتخاب رئيس البلدية بالقانون المؤرخ ٦ ربيع الاول ١٣٤١ الموافق ٣٠ تشرين الاول ١٣٣٨ فأصبح لهيئة البلدية حق انتخاب رئيسها من بينها بالرأى الخفى وبالاكثرية وأجلت خدمة جندية الرئيس المنتخب على هذه الصورة واعتبر من كان رئيسا للبلدية عند صدور هذا التعديل مستقيلا . واصبحت مدة الرئاسة سنتين قابلة للتجديد . ومع ذلك فقد استثنيت العاصمة من ذلك وبقى للحكومة حق تعيين رئيس بلديتها . وكان هناك ما يسمى بالجمعية البلدية وتتألف من اتحاد مجلس الادارة المحلى والمجلس البلدى مرتين فى السنة بدعوة من الحكومة المحلية على أن يكون الاجتماع الاول خلال شهر نيسان من كل سنة ولا تزيد مدته على خمسة عشر يوما . ويجرى فى هذا الاجتماع تدقيق وتصديق الحساب العام لنفقات المجلس البلدى للسنة السابقة والشؤون المتعلقة بذلك . أما الاجتماع الثانى فيعقد فى تشرين الثانى ويجرى فيه تدقيق وتصديق جدول موازنة السنة القادمة والانشاءآت والاعمال المصمم القيام بها فيها . وللجمعية البلدية أن تدقق الاحوال العامة للمجلس البلدى وابداء مطالعتها بشأن الاصلاحات وتعديل الانظمة بمضبطة الى والى الولاية بغية المذاكرة حولها فى مجلس الولاية العام (وهذا يقابل مجلس اللواء العام لدينا فى الوقت الحاضر) . وبعد انفضاض الجمعية تبلغ قراراتها بشأن جداول الموازنة ومحاسباتها والانشاءآت والعمليات من قبل الحكومة المحلية الى المجلس البلدى لوضعها موضع التنفيذ . أما المضابط المتعلقة بتعديل الانظمة والاملاك المراد شراؤها للمنفعة العامة وفق القانون الخاص فترسل الى والى الولاية بغية

المذاكرة فيها فى مجلس الولاية العام • ولا يجوز للجمعية اتخاذ قرار بشأن أية مادة ما لم يكن ذلك بأكثرية عضو واحد زيادة على النصف • وفى حالة عدم حصول النصاب المطلوب بعد الدعوة مرتين فيدعى المجلس للاجتماع مرة ثالثة حيث يكون رأى وقرار الاعضاء الحاضرين معتبرا ويتم كل قرار بأكثرية الاعضاء الحاضرين وعند تساوى الآراء يرجح الطرف الذى يضم رأى الرئيس •

لقد جرى تطبيق هذا القانون فى العراق الى حين صدور قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وقد نص فيه فى مادته الـ ٥٩ بأن يلغى من تاريخ نشره القانون (قانون بلديات الايالات العثمانى) المؤرخ فى ٢٧ رمضان ١٢٩٤ مع جميع ذيوله وتعديلاته وجميع الانظمة والتعليمات والبيانات المختصة بأمور البلدية الصادرة فى عهد الحكومة العثمانية أو خلال الفترة التى سبقت تأسيس الحكومة العراقية وذلك بقدر ما يشتمل عليه منها هذا القانون • وأن يلغى من قانون الابنية العثمانى المؤرخ فى ٢٣ ذى الحجة سنة ١٢٩٩ و ٢٤ تشرين الاول ١٢٩٨ ما يخالف احكام هذا القانون وذلك اعتبارا من تاريخ نفاذ الانظمة المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة العاشرة من هذا القانون •

وبتدقيق هذا النص يلاحظ أن القانونين العثمانيين السالفى الذكر لم يلغيا الغاء تاما فما يشتمل عليه قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ٣١ وتعديلاته من احكام قانون بلديات الولايات العثمانى (والذى ذكر باسم قانون الايالات العثمانى سهوا) يجعلها ملغية • أما سواها من الاحكام فتعتبر نافذة المفعول الى الآن وهكذا الحال بالنسبة لجميع ذيوله وتعديلاته وأنظمته وتعليماته والبيانات المختصة بامور البلدية الصادرة من العهد العثمانى وخلال الفترة التى سبقت تأسيس الحكومة العراقية • أما بالنسبة

لقانون الابنية العثمانى فيلغى منه ما يخالف قانون ادارة البلديات الآنف الذكر والحقيقة ان الواجب العلمى كان يقضى أن نترجم جميع هـذه النصوص ونثبتها لغرض مراجعتهـا من قبل المتتبعين نظرا لحدوث ما يستلزم الرجوع اليها كما وقع فعلا عند حصول خلاف حول عائدية فضلات الطرق الى الحكومة أو البـلدية . ونظرا لعدم وجود نص فى قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ بهذا الشأن فقد استند الى نظام الطرق العثمانى فى اعتبارها عائدة للبلديات . على أن ما لاحظناه من اقتصار ذلك على حالات نادرة الوقوع وعدم انسجام ذلك مع الخطة التى انتهجناها فى تأليف هـذا الكتاب بشـكل موجز دعانا الى الاكتفاء بما مر ذكره من قانون بلديات الولايات العثمانى وتعديلاته بالمقدار الذى يوضح الاسس التى استند اليها . وللمتتبع أن يراجع نص القانون والانظمة والتعليمات والبيانات المختصة به عند الاقتضاء .

بعد هذه المقدمة ندخل الآن فى دراسة قانون ادارة البلديات الذى وضع سنة ١٩٣١ وعدل عدة مرات بعد ذلك .

التعـاريف :

نصت المادة الاولى من قانون ادارة البلديات بأن التعابير والمصطلحات التالية يكون لهـا المعـانى الآتية فى هـذا القانون ما لم تقم قرينة على خلاف ذلك .

أ ـ البلدية ـ كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكمية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها فى هذا القانون أو أى قانون آخر .

ب ـ المجلس البلدى ـ كل هيئة منصوبة بالانتخـاب لاداء الوظائف البلدية المعينة لها فى هذا القانون .

ج ـ السلطة الادارية ـ وزير الداخلية بالنسبة لامانة العاصمة وأكبر

موظف اداری فی المحل بالنسبة للبلديات الاخرى •

د ـ واردات البلدية ـ مجموع المبالغ التی تخول البلدية حق جبايتها وفقا لاحكام القانون •

وبناء على ذلك فان البلدية مؤسسة محلية ذات شخصية حكمية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها فی هذا القانون أو أی قانون آخر ما لم تقم قرينة على خلاف ذلك • وعليه فان الادارة المحلية ، وهی مؤسسة محلية ، لا يمكن شمولها بهذا التعريف لان قانون ادارة الالوية أعطى لها شخصية حكمية مستقلة عن البلدية •

أما تعريف المجلس البلدی بالنص بأنه هيئة منصوبة بالانتخاب فيصرف الى أعضاء المجلس دون الرئيس الذی نص القانون على اختياره بطريقة التعيين • ومما مر يمكن اعتبار التعريفين السابقين غير دقيقين كما هو الحال فی تعريف واردات البلدية فی انها مجموع المبالغ التی تخول البلدية حق جبايتها مع أن وارداتها لا تقتصر على ذلك •

على اننا لاحظنا بصدد اعطاء الشخصية الحكمية للبلدية ان شراح القانون الاداری بدافع ما هو مطبق فی مصر قد اعتبروا ان من الخطأ الاعتراف بهذه الشخصية للبلدية أو للمجلس البلدی وانما اقترحوا أن تكون الشخصية للبلدة • ولكن لو لاحظنا ان القانون العراقی لم يعط هذه الشخصية للمجلس البلدی فلا يبقى ما يدعو لمناقشة النتائج التی تترتب على ذلك من زوال الشخصية فی فترة زوال المجلس وانتخاب مجلس جديد •

أما فی تبرير اعطاء الشخصية الحكمية للبلدية دون البلدة فيمكن أن يقال ان البلدة ليست لها شخصية واحدة فبلدية بغداد (أمانة العاصمة) تختلف عن مدينة بغداد بصفتها عاصمة العراق وبصفتها مركز لواء بغداد

من ناحية التقسيمات الادارية المركزية أو الادارة المحلية وبصفتها مركز قضاء بغداد . فالمشرع كان على صواب تام فى اعطاء الشخصية للبلدية . وهذه الشخصية بالنسبة لهـا تقابل الشخصية التى للدولة كل بالنسبة لما يتبعه من مرافق ويترتب على اعطاء هـذه الشخصية للبلدية حسب المادة الخامسة من هذا القانون ان :ـ

أ ـ تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب القانون .

ب ـ تستوفى الرسوم والضرائب وفقا لاحكام القانون .

ج ـ تستعمل الصلاحيات التى تمكنها من القيام بالخدمات والوجائب المفروضة عليهـا .

د ـ تعقد العقود على اختلاف انواعها بمقتضى أحكام القانون .

هـ ـ تكون خصما فى جميع الدعاوى التى تقام لها أو عليها .

و ـ تعمل بكافة الاوامر والتعليمات التى تصدرها الحكومة بموجب أحـكام القانون .

على ان ما نصت عليه هـذه المادة فى ايضاح ما يترتب على اعطائهـا الشـخصية الحكميـة يعتبر من قبيـل تحصيـل الحـاصل عـدا ما نصت عليه الفقرة (و) فانها حشرت فى هذه المـادة لتكون بمثابة الزام للبلدية لتعمل بكافة الاوامر والتعليمات التى تصدرهـا الحكومـة بموجب أحكـام القانون .

وبالاضافة لهذه الشخصية فان البلدية تعتبر بموجب المادة (٤٧) من القانون المذكور من السلطات العامة المؤسسة قانونا ولها أن تطلب الاذعان من كل فرد من الاهالى لاوامرها الصادرة والمبلغة بصورة منتظمة واطاعة موظفيها القائمين بأعمالها المزودين بالسلطة . وان المخالفات لسلطة البلدية يعاقب عليها وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة أوامر السلطات

العامـة • كما لهـا بموجب المـادة الـ ٤٨ تطبيق كافة القوانين والانظمة الخاصة بطريقة جباية واردات الدولة فى جباية وارداتها • وقد تضمنت المادة الـ ٥٤ منه اعتبار البلدية سلطة مخولة حق الاستملاك وفقا لاحكام القوانين المرعيـة •

تشكيلات البلديات

تأسيس البلديات والغاؤها :

ان الغاية من البلدية المؤسسة أو التي تؤسس هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وأوفق وجه في منطقة معينة ومحدودة من البلدة وفقا لهذا القانون ولوزير الداخلية تعيين مناطق البلدية وله أن يلحق بمنطقة البلدية منطقة أخرى منفصلة عنها وذلك حسب نص المادة الثانية من قانون ادارة البلديات . ولوزير الداخلية أن يأمر باحداث بلدية جديدة في أي بلدة أو قرية اذا تراءى له أن جسامتها واحوالها تبرر تشكيل بلدية لادارة اشغال الاهلين على الوجه المطلوب وللصالح العام على أن يذاع ذلك في الجريدة الرسمية (المادة ٣) كما له صلاحية الغاء بلدية ما اذا حصلت له القناعة بعد أخذ قرار مجلس ادارة اللواء بأن احوال تلك البلدة أو القرية تبرر ذلك الالغاء . ويجب أن تعلن الكيفية في الجريدة الرسمية (المادة ٤) .

أصناف البلديات :

تقسم البلديات الى أربعة أصناف :ـ

١ ـ بلديات الصنف الاول وهي التي تكون وارداتها ١٥ الف دينار سنويا فأكثر وعددها الآن أربع بلديات بما فيها أمانة العاصمة .

٢ ـ بلديات الصنف الثاني وهي التي تتجاوز وارداتها ٣٧٥٠ دينارا ولكنها تقل عن ١٥ الف دينار وعددها الآن اثنان وعشرون بلدية .

٣ ـ بلديات الصنف الثالث وهي التي تتجاوز وارداتها ٧٥٠ دينارا ولكنها تقل عن ٣٧٥٠ دينار سنويا وعددها الآن سبعون بلدية .

٤ ـ بلدية الصنف الرابع وهى التى تقل وارداتهـا عن ٧٥٠ دينارا سنويا وعددها الآن ثلاثة وثلاثون بلدية .

وقد نص هذا القانون بأن على وزير الداخلية أن يعلن تصنيف كافة البلديات كما له عند حدوث ضرورة صلاحية تعديل هذه الدرجات وذلك ببيان يصدره فى الجريدة الرسمية .

عناصر البـلدية :

تتألف البلدية من (١) الرئيس و(٢) المجلس البـلدى و(٣) الموظفين الفنيين وهيئة الكتبـة وسـائر الموظفين والمستخدمين الذين يحتـاج اليهم لانجاز الاعمال المطلوبة من البلدية حسب أهميتها وجسامتها .

اولا ـ رئيس البلدية :

لما كانت بلدية بغداد تسمى بأمانة العاصمة فان رئيسهـا يدعى أمين العاصمة ويعين بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وبموافقة مجلس الوزراء على أن يكون تابعا لكافة قوانين موظفى الدولة المدنيين .

أما رؤساء البـلديات من الصنف الاول فيعينون بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية على أن يكونوا من خريجى القسم المتوسط الثانوى أو ما يعادله على الاقل .

أما رؤساء بلديات الصنوف الثانيـة والثالثة والرابعة فيعينون من قبل وزير الداخلية والشروط المطلوبة بوجه عام لتعيين رئيس البلدية هى أن يكون ممن يحسنون القراءة والكتابة وحائزا على الجنسية العراقية ويكون متولدا من أبوين عراقيين وقد اكمل الـ ٢٥ من العمر وحـائزا لجميـع الحقوق المدنيـة وسالما من الامراض المعـدية ومن الامراض والعاهـات الجسمية والعقلية التى تمنع القيام بالوظيفة وغير محكوم عليـه بالافلاس

ولم يسبق أن حكم عليه بجناية (عدا الجنايات السياسية) أو جنحة مخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال وأمثالها وليس من متعهدى البلدية وملتزمى رسومها أو من كفلائهم . ويرجح من توفرت فيه شروط التعيين القانونية من أهالى منطقة البلدية ولوزير الداخلية الحق فى اناطة وظائف رئاسة بلديات الصنف الثالث والرابع بالسلطة الادارية .

صفة رئيس البلدية :

ان كافة رؤساء البلديات يعتبرون من موظفى البلدية ويتبعون أحكام قانون الانضباط فيما يتعلق بأحكام قانون ادارة البلديات . أما الذين سبق لهم التوظف فى الحكومة أو توفرت فيهم شروط التوظيف المنصوص عليها فى قانون الخدمة المدنية فيعتبرون من موظفى الدولة ويكونون تابعين لاحكام القوانين النافذة بحق موظفى الدولة .

أما موظف الدولة الذى يعهد اليه القيام بوظيفة بلدية بما فيها رئاسة البلدية فيبقى محتفظا بحقه فى القدم فى خدمة الدولة ويبقى تابعا للقوانين والانظمة المختصة بخدمة موظفى الدولة .

اختصاصات رئيس البلدية :

١ – ان رئيس البلدية مسؤول عن تدوير شؤون البلدية وتزييد منافعها باصدار الاوامر اللازمة الى موظفيها واجراء التفتيش فى كافة دوائرها واعمالها .

٢ – يرأس المجلس البلدى وله عند غيابه أن ينيب عنه أحد أعضاء المجلس البلدى أو احد رؤساء شعب البلدية وله صوت الترجيح فى حالة تساوى الاصوات .

٣ – يمثل البلدية ومصالحها فى كافة الامور الرسمية والحفلات العمومية .

٤ـ يتخذ التدابير السريعة لتنفيذ مقررات المجلس البلدى الصادرة بأكثرية الآراء •

٥ ـ اذا حدث خلاف بينه والمجلس البلدى فيرفع الامر الى السلطة الادارية لحسمه أو احالة المسألة الى وزير الداخلية •

٦ ـ صلاحية التوقيع على كافة المخابرات بالنيابة عن البلدية •

٧ ـ المخابرة مباشرة مع الدوائر المختلفة فى جميع المسائل الاعتيادية وارسال نسخة من المخابرات فى المواضيع المهمة الى السلطة الادارية •

٨ ـ يرأس اللجنة الانتخابية التى سيأتى البحث عنها •

٩ ـ استعمال سلطات البلدية الكلية فى الامور المستعجلة عندما لا يمكن عقد المجلس البلدى على أن يشترك معه عضوان من المجلس على الاقل باستعمال تلك السلطات وان تحال الى المجلس فى أقرب وقت •

١٠ ـ لرئيس البلدية بموافقة السلطة الادارية أن يؤلف عند الحاجة لجانا وقتية للاستفادة من خبرتها أو آرائها فى القضايا الاجتماعية أو الاخلاقية أو الخيرية أو العمرانية أو الصحية وما يماثلها من الشؤون التى تعود على البلدة بالنفع وله أن يعرض توصياتها على المجلس البلدى للنظر فيها كمقترحات •

واخيرا فان اختصاصات رئيس البلدية تكون ضمن الصلاحيات المخولة بموجب هذا القانون والمبينة اعلاه وبالانظمة والتعليمات التى تصدر وفق هذا القانون •

ثانيا ـ المجلس البلدى :

المجلس البلدى هيئة فخرية ينتخب اعضاؤها بالاقتراع السرى من مجموع ناخبى البلدية ويكون عدد هؤلاء الاعضاء عشرة فى بلديات الصنف الاول وثمانية فى بلديات الصنف الثانى وستة فى بلديات الصنف

الثالث وأربعة فى بلديات الصنف الرابع • وفى البلديات التى تشتمل على ملل تختلف عن أكثريـة الاهلـين فتمثل تلك الملـة أو الملل فى المجلس البلدى مباشرة على أنه لا يحق لاى ملة أن تمثل مباشرة اذا كان عددهـا يقل عن خمسة بالمائة من مجموع اهالى المنطقة البلدية • ولوزير الداخلية أن يقرر تطبيق هذه المادة على البلديات التى يقتنع بأن الشروط الآنفة الذكر متوفرة فيها ويعين عدد الاعضاء الذين ينتخبون لتمثيل الملل مباشرة •

على ان ما طرأ فى هذا الشأن بعد اسقاط اليهود لجنسيتهم العراقيـة بموجب قانون رقم ١ لسنة ١٩٥١ أن أصبح عـدد البـاقى منهـم يقل عن النسبة المطلوبة لتمثيلهم فى المجالس البلدية ولذلك لم يبق لهم حق فى انتخاب عضو لتمثيلهم تمثيلا مباشـرا وانما لهم حق الانتخـاب بالشـكل المقرر لاكثرية السكان •

وتكون مدة العضوية للمجلس البلدى أربع سنوات ويستبدل نصف الاعضاء كل سنتين وذلك نتيجة لمـا نص عليـه قانون ادارة البلديات فى المادتين الـ ١٦ و١٧ منه اذ اعتبر جميع المجالس الموجودة فى تاريخ نشر هذا القانون منتخبة فى حينها بصورة قانونية على أن يعدل عـدد الاعضاء فى كل مجلس ليكون موافقا للعدد المعين لكل صنف من اصناف البلديات •

ففى البلديات التى يربو عـدد اعضائهـا عن العـدد المطلوب ينسحب الزائد بالاقتراع بين الاعضاء • وفى البلديات التى يقل عدد اعضائها عن العدد المطلوب عليها سد الفراغ من قبل الاشخاص الذين حازوا أكثرية الآراء فى الانتخاب السابق ولم يحرزوا العضوية حيث ان قانون بلديات الولايات العثمانى كان قد قبل مبدأ انتخاب نصف الاعضاء فى كل سنتين عند حلول شهر كانون الاول من السنة الانتخابيـة فان انسـحاب نصف الاعضاء فى ٣١ كانون الاول يكون بعد اكمال مدتهم وهى الاربع سنوات

المارة الذكر • ومن الطبيعى انه اذا تأخر الانتخاب عن هذا التاريخ فان ذلك سوف لا يؤثر فى اعتبار ما يمضى من مدة السنة •

وعلى هذا الاساس فان البلديات المستحدثة بعد نشر هذا القانون ينسحب نصف اعضائها المنتخبين بالقرعة فى ٣١ كانون الاول من السنة التالية لتشكيل تلك البلدية (أى بعد سنتين انتخابيتين) ويستعاض عنهم كما نص عليه فى هذا القانون • وينسحب باقى الاعضاء الاصليين فى ٣١ كانون الاول من السنة الثالثة التى تعقب انتخابهم (أى بعد اربع سنوات انتخابية) ويستعاض عنهم كما نص عليه فى هذا القانون • ولايضاح ذلك نبين بأنه اذا أحدثت بلدية فى اليوم الاول من شهر حزيران سنة ١٩٥٠ وأمر وزير الداخلية حسب صلاحيته باجراء الانتخاب فى اليوم العاشر من ذلك الشهر وتم الانتخاب فى اليوم الـ ١٥ من شهر آب من تلك السنة فينسحب نصف أعضاء المجلس بالقرعة فى ٣١ كانون الاول من سنة ١٩٥١حيث يحل محلهم أعضاء جدد أما النصف الثانى فينسحب فى ٣١ كانون الاول من سنة ١٩٥٣ أما بعد ذلك فان الاعضاء يكملون مدتهم القانونية وهى أربع سنوات •

ادارة المجلس البلدى :

يلاحظ بصدد اعضاء المجلس انه اذا غاب عضو عن أربع جلسات متوالية دون عذر مشروع عد مستقيلا • وللمجلس البلدى أن يقرر بثلثى مجموع اعضائه اخراج أى عضو أدت تصرفاته فى المسائل العامة أو سلوكه الشائن الى اساءة سمعة المجلس البلدى ولا يكون هذا القرار نافذا ما لم يصادق عليه وزير الداخلية • وينعقد المجلس مرة واحدة فى الاسبوع على الاقل ويمكن عقد اجتماعات أخرى فى أى وقت كان يراه الرئيس ضروريا وله احضار أى موظف كان من موظفى البلدية فى أية جلسة من

جلساته وله أن يتكلم الا انه لا يصوت ويكون النصاب فى المجلس بحضور ما يزيد على نصف مجموع اعضائه ويعطى القرار بأكثرية الآراء والتصويت يكون علنا أو غير علنى حسبما يقرر المجلس وتضبط كافة المذاكرات والمقررات تحريريا فى حينها ويوقع عليها بعد أن تقرأ جهرا على المجلس من قبل كافة الاعضاء فى منتهى الجلسة ويدون الاعضاء المخالفون لاى قرار مخالفاتهم عند توقيعهم على المذاكرات • وعلى البلدية أن تمسك سجلا خاصا بمقررات المجلس البلدى على أن يحتوى موضوع المذاكرة والتاريخ واسماء الحاضرين وخلاصة القرار •

الانتخابات البلدية :

الانتخاب عمل ادارى • وكان من المقتضى أن نرجىء البحث فيه الى الجزء الثانى من كتابنا هذا • على أن احتمال تأخر صدور ذلك الجزء دعانا الى البحث فى الانتخابات البلدية ضمن هذا الفصل الذى أردنا أن يكون جامعا لشؤون ادارة البلديات ـ وان بدا ذلك تجزءة لهذا الموضوع •

كان الانتخاب البلدى يختلف فى طريقة اجرائه عن الطريقتين المقررتين لانتخاب مجلس النواب ومجلس اللواء العام • فبينما كان الاول يجرى بالطريقة المباشرة ، كان الثانى يجرى على درجتين ـ قبل صدور مرسوم انتخاب النواب رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ الذى جعل انتخاب النواب على درجة واحدة • أما انتخاب الاعضاء المنتخبين لمجلس اللواء العام ، فكما مر ايضاحه فى الفصل السابق ، فيجرى من قبل هيئة مؤلفة من المنتخبين الثانويين لآخر انتخاب جرى ومجلس الادارة والمجلس البلدى • فبالمصادقة على المرسوم المذكور من قبل مجلس الامة ، يقتضى تعديل المادة الـ ٧٧ من قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ لتقرير

طريقة انتخاب أعضـاء مجلس اللواء العـام بعد زوال المنتخبين الثانويين بالغاء قانون انتخاب النواب السابق •

١ ـ شروط الناخب :

يكون ناخبـا بلديا كل من كان من الذكور العراقيين مقيما عادة فى منطقة البلدية وله من العمر ٢٠ عاما أو أكثر ومالكا لجميع الحقوق المدنية والشخصية ويدفع ضريبة للحكومة أو البلدية قلت أو كثرت •

٢ ـ شروط عضو المجلس :

يقبل للانتخاب فى عضوية المجلس البـلدى كل من كان من الذكور قارئا وكاتبا فى الصنف الاول والصنف الثانى والصنف الثالث من البلديات ومقيما عادة فى منطقة البلدية ويدفع للحكومة أو البـلدية سنويا رسـوما لا تقل عن دينار وثلاثة أرباع الدينار فى بلديات الصنف الاول ودينـار وربع فى بلـديات الصنف الثانى و٧٥٠ فلسـا فى بلديات الصنف الثالث و٣٧٥ فلسا فى بلديات الصنف الرابع وحائزا للجنسية العراقية وقد أكمل الـ ٢٥ من العمر على الاقل وحائزا لجميـع الحقوق المدنيـة والشخصية وليس فيه خلل عقلى وغير محكوم عليه بالافلاس وغير موظف براتب فى دوائر الحكومة أو البلدية ولم يسبق الحكم عليه بجنـاية أو جنحة مخلة بالشرف وليس من متعهدى البلدية وملتزمى رسـومها أو من كفلائهم • واذا فقد بعد الانتخـاب احدى هـذه الصفات اللازمـة يفقد حـالا عضوية المجلس •

وكذلك اذا وجدت قرابة من الدرجـة الاولى أو الثانيـة بين اعضاء المجلس فيسقط من العضوية من اكتسبها مؤخرا واذا كان اكتسابهـا فى تاريخ واحد فيسقط منهم من نال أقل رأيا واذا تسـاوت آراؤهم فيسقط

منهم من اصابته القرعة واذا وجدت هذه القرابة بين رئيس البلدية وأحد الاعضاء فيسقط العضو .

٣ - موعد الانتخاب :

لقد نصت المادة الثامنة عشرة من قانون ادارة البلديات فى الفقرة (أ) منها بأن يباشر باجراء الانتخابات بين ١٥ تشرين الاول و٣١ كانون الاول فى البلديات التى تحين فيها الانتخابات . ولكن يجب أن لا يفهم من هذا النص امكان المباشرة بالانتخابات فى الايام الاخيرة من هذه المدة وانما المقصود هو اجراء هذه الانتخابات بحيث تتم خلال هذه المدة وقبل ٣١ كانون الاول . واذا اقتنع وزير الداخلية بأن هذا الانتخاب تم خلافا لاحكام هذا القانون بناء على تحقيق أجرى بواسطة من انتدبه لهذه الغاية فله أن يأمر باعادة الانتخاب ومن الطبيعى أن يعين الموعد الذى يراه لذلك وان لم يرد نص صريح فى هذا الشأن وانما يمكن استنتاج ذلك من قصد المشرع فى ايراد نص اعادة الانتخاب فى هذه المادة المتعلقة بموعد الانتخاب . أما الفقرة (ج) من هذه المادة فتضمنت بأن لوزير الداخلية أن يأمر باجراء انتخاب المجلس البلدى فى أى وقت كان عند احداث بلدية جديدة مع مراعاة أحكام هذا القانون وله أن يعين السلطات التى تقوم باجرائه . لانه ليس من الصحيح انتظار الموعد المقرر لانتخاب البلديات اذا كان احداث البلدية الجديدة قبل ذلك بمدة طويلة .

٤ - اللجنة الانتخابية :

وعند حلول موعد الانتخاب على البلدية أن تشرع قبل انقضاء ٢٨ تشرين الاول بتأليف لجنة انتخابية للاشراف على الانتخاب فى مختلف أدواره ويكون عدد أعضاء اللجان الانتخابية ١٢ عضوا لبلديات الصنف

الاول و٨أعضاء لبلديات الصنف الثانى و٦ أعضاء لبلديات الصنف الثالث واربعة لبلديات الصنف الرابع ويجرى انتقاؤهم بالكيفية الآتية وهى :

أن يقدم كل مختار قائمة بأسماء خمسة أشخاص من بين ناحبى محلته الحائزين على الصفات المؤهلة ويرجح من كان يحسن القراءة والكتابة ثم يقوم المجلس البلدى بطريقة الاقتراع بانتقاء العدد اللازم من الاسماء لتأليف هذه اللجنة ثم يختار بعين الكيفية وبطريقة القرعة ما يساوى العدد المذكور من الاشخاص الذين تسجل اسماؤهم حسب الترتيب الذى سحبته القرعة ويدعى هؤلاء الاشخاص بحسب الترتيب المذكور لاملاء العضويات الشاغرة فى اللجنة الانتخابية .

ويرأس هذه اللجنة رئيس البلدية حيث تجتمع فى ظرف ثلاثة أيام بعد تأليفها فى دوائر البلدية وبعد ذلك كلما دعت الحاجة وتكون وظائف أعضاء اللجنة الانتخابية فخرية ويحصل نصاب الاجتماع بحضور نصف الاعضاء بزيادة عضو واحد وتسجل لجنة الانتخاب مذاكراتها كاملة فى كل اجتماع .

٥ ـ اختصاصات اللجنة الانتخابية فى مراحل الانتخاب :

أ ـ على اللجنة الانتخابية أن تصدر اعلانا بعد اجتماعها الاول الى الجمهور بواسطة الجرائد أو بتعليق الاعلانات فى دوائر البلدية أوبواسطة المنادى تعلن فيه :ـ

١ ـ موعد القيام بالانتخابات البلدية .

٢ ـ ايضاحا وافيا عن الاصول الواجبة الاتباع .

٣ ـ تقسيم منطقة البلدية الى دوائر انتخابية اذا مست الحاجة مع مكان التصويت المعين لكل منها .

ب – على المختارين أن يقدموا الى هذه اللجنة قبل انقضاء ٢٥ تشرين الاول كشوف ناخبى البلدية عن كل محلة بنسختين موقع عليها من قبلهم وأربعة أشخاص على الاقل من سكان المحلة المعتبرين وتحتوى هذه الكشوف على اسم كل ناخب أهل للانتخاب واسم أبيه وسنه ومحل اقامته ومذهبه وتبين أيضا من كان أهلا من ناخبى البلدية بعضوية المجلس البلدى . وعلى اللجنة الانتخابية أن تدقق هذه الكشوف ويستنسخ منها العدد الذى تعتبره ضروريا وتعلق فى الاماكن المناسبة فى منطقة البلدية فى ظرف سبعة أيام من تاريخ استلام الكشف الاخير عن المختارين وتبقى هذه معلقة لانظار الجمهور لمدة سبعة أيام ثم ترفع .

ج – تنظر اللجنة فى الطلبات التحريرية التى تقدم من الاشخاص المعترضين على اغفال أو ذكر أى أسم كان فى الكشوف قبل رفعها ثم تبلغ قرارها الى المعترض فى مدة اسبوع من تقديم الطلب فاذا لم يقتنع المعترض بذلك فيمكنه الاستئناف فى مدة ثلاثة أيام من أخذ جواب اللجنة أمام المحكمة المدنية ذات الاختصاص فى تلك الجهة وهذه المحكمة تصدر قرارها خلال اسبوع من تاريخ طلب الاستئناف ويكون هذا القرار نهائيا وغير قابل للتميز وتصحح كشوف الانتخاب وفقا للقرارات والاحكام التى تصدر وبذلك تكتسب شكلها النهائى .

د – بعد اكتساب الكشوف الانتخابية شكلها النهائى يترتب على اللجنة الانتخابية أن تعلن بواسطة الجرائد أو بتعليق الاعلانات على دوائر البلدية أو بواسطة المنادى التاريخ الذى تجرى فيه الانتخابات على أن لايقل تعيين موعدها عن سبعة أيام ولا يتجاوز العشرة أيام وتجهز صناديق الانتخاب فى الاماكن المقررة للتصويت تحت المحافظة المقتضاة على أن يكون لها

قفلان يفتحان بمفتاحين مختلفين وأن يكون لها فتحة ضيقة بقدر ما يمكن ادخال ورقة التصويت فيها وفى خلال مدة الانتخاب التى لاتزيد على ثلاثة أيام فى مركز اللجان عندما يقرر جعل مناطق الانتخاب متفرقة أو سبعة أيام اذا لم تقسم البلدة الى مناطق يحفظ احد مفتاحى الصندوق لدى رئيس البلدية والآخر لدى أكبر أعضاء اللجنة الانتخابية سنا ولا يسوغ لاحد خلال مدة الانتخاب عدا الاشخاص الموكل اليهم أمر مراقبة الانتخاب أو محافظة الصناديق أو السلطة الادارية أو الموظفين الموفدين بصورة خاصة من قبل وزير الداخلية أن يدخل الى اماكن التصويت مالم يكن ذلك لاجل استعمال حق الانتخاب . فيترتب على الناخبين أن يغادروا محل التصويت بعد قضاء مهمتهم بلا تأخير ولا ترمى أوراق التصويت فى صندوق الانتخاب الا من قبل الناخب نفسه بحضور مالا يقل عن عضوين من اللجنة الانتخابية وموظف بلدى موفد من قبل الرئيس وعلى اللجنة الانتخابية أن تعين لكل من اماكن التصويت كاتبا معتمدا عليه لمساعدة الناخبين الامين. فكل ناخب يروم التصويت يحضر محل التصويت ويؤيد هويته لاعضاء اللجنة الانتخابية ويخبره هؤلاء بعدد الاشخاص المراد انتخابهم فيأخذ منهم ورقة تصويت خالية مختومة بختم البلدية ويكتب فيها (أو يكلف بذلك الكاتب المعين أو من يختاره من الحاضرين اذا كان اميا) الاسماء الكاملة بعدد الاشخاص الحائزين الصفات المؤهلة للعضوية بقدر العضويات الشاغرة التى يراد املاؤها ثم يرمى ورقته التصويتية فى صندوق الانتخاب الذى يبقى مسدودا الى نهاية مدة الانتخاب .

هـ ـ بعد انتهاء مدة الانتخاب تفتح اللجنة الانتخابية (التى حصل فيها النصاب) صندوق الانتخاب وتعد جميع الاصوات وتسجل فى سجل

على حدة ازاء كل اسم واذا تعذرت قراءة الورقة الانتخـــابية او كانت تحتوى على اشارات صريحة عدا الاسماء فانها لاتدخل فى التعداد ولكنه تحفظ على حدة واذا كانت الورقة الانتخابية تحتوى على عدد من الاسماء اكثر من العدد المطلوب يبدأ من أعلى الورقة على الترتيب ويهمل الباقى وبعد تعداد الاصوات تحضر مضبطة انتخابية محتوية على أسماء الاشخاص الذين حازوا الاصوات مع بيان عدد أصوات كل منهم ويوقع أعضاء اللجنة الانتخابية على هذه المضبطـة وتقـدم الى المجلس البلدى وعلى اللجنـة الانتخابية وضع جميع الاوراق الانتخابيـة فى ظروف مختومة وتقديمها الى السلطة الادارية التى تكون مسؤولة عن حفظها لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر وبهذا تنتهى وظائف اللجنة الانتخابية .

٦ ـ اعلان النتائج والمصادقة عليها :

عندما يستلم المجلس البلدى المضبطة الانتخابية يصرح موقتا بالعدد اللازم من الاشخاص المنتخبين بالنسبة لصنف البلدية والذين نالوا اكثرية الاصوات ثم يقدم هذه الاسماء الى السلطة الادارية وفى الوقت نفســه تعلن الاسماء فى منطقة البلدية .

وعلى السلطة الادارية أن تؤجل المصادقة على ذلك لمدة اسبوع بعـد رفع الاسماء اليها وبعدئذ أن لم يقدم اعتراض أو شكوى أو قدم وحسم تؤيد الانتخابات وتخبر البـــلدية بذلك وعلى المجلس البلدى أن يعـلم الاشخاص المنتخبين بصورة رسمية نتيجة الانتخابات .

٧ ـ الاعتراض على الانتخاب :

ترفع جميع الشكايات والاعتراضات من أى شخص كان على نتائج

الانتخابات الى السلطة الادارية مدة الاسبوع المبينة آنفا بالكيفية الآتية :

أ ـ اذا كان الاعتراض على التعداد فللسطة الادارية أو من تنتدبه أن تجمع اللجنة الانتخابية ثانية وتأمر باعادة التعداد تحت اشرافها وتعتبر نتيجة هذا التعداد نهائية وتصحح المضبطة الانتخابية بموجبها •

ب ـ واذا كان الاعتراض على أهلية الشخص المعلن انتخابه موقتا فعلى السلطة الادارية أو من تنتدبه أن تأمر باجراء التحقيق اللازم وتكون مقرراتها فى هذا الشأن نهائية •

ج ـ واذا كان الاعتراض على الشذوذ عن الاصول الواجب اتباعها فعلى السلطة الادارية أو من تنتدبه اجراء التحقيق عن ذلك وعرض الكيفية على وزير الداخلية الذى له أن يأمر باعادة انتخاب الدائرة الانتخابية التى يخصها الاعتراض اذا اقتنع من صحته •

د ـ واذا كان الاعتراض يتضمن الادعاء بأن أحد الاشخاص المعلن انتخابهم قد أثر بنفسه أو بواسطة أشخاص لمصلحته على نتائج الانتخاب أما بالرشوة أو بالتهديد أو بتلفيق الافادة عن أخلاق أو سلوك أى من الاشخاص الآخرين الحائزين على الصفات المؤهلة للعضوية فمثل هذا الاعتراض يجب أن يقدم بالطريقة الاعتيادية الى محكمة الجزاء التى يجوز لها أن تقرر بطلان انتخاب الشخص المعترض عليه وفى هذه الحالة يملأ الفراغ بالشخص الذى نال اكثرية الاصوات فى الانتخاب بحسب الترتيب كما هو الحال عند شغور أية عضوية بعد ذلك بسبب الموت أو الاستقالة أو أى سبب قانونى آخر ويكون ادخال هؤلاء فى العضوية تابعا للاعتراض والمصادقة بالشكل الذى سبق بيانه •

٨ ـ على البلدية أن تمسك سجلا منتظما حاويا خلاصة جميع الانتخابات حسب تسلسل وقوعها •

ثالثا – موظفو البلديات :

يقوم باعباء وجائب البلدية موظفون وكتاب وهيئات فنية واجرائية ومالية بقدر اللزوم وجميعهم مكلفون باجراء واجبات وظائفهم ومسؤولون عن كافة الاعمال التى يجرونهـا ولوزير الداخلية إصدار التعليمات فى كيفية استخدام موظفى البلديات فيما يخص التعيين والترفيع والانضباط والعزل والطريقة التى يؤدون فيها وظائفهم .

وجائب البلدية :

لقد عينت المادة الـ٤٤ من قانون ادارة البلديات وجائب البلدية الأولية بما يأتى :

الوجائب المتعلقة بتقديم البلدة من حيث العمران وهى :

١ – تقسيم البلدة الى مناطق بالنظر الى قابليتهـا العمرانية وتعيين الخطط التى يجب السير عليها لتنظيم الطرق والميـادين العامة والمبانى فى تلك المنـاطق .

وفى هذا الشأن يلاحظ ان المادة الخامسة المعدلة من نظام الطرق والابنية قد اعتبرت البلدة من الوجهة العمرانية منطقـة واحدة أو أكثر حسب الترتيب الآتى :–

أ – المنطقة الاولى – وهى التى يصعب تطبيق الاعمال الفنية فيهـا لقدمها أو عدم أهميتها .

ب ـ المنطقة الثانية
ج ـ المنطقة الثالثة
د ـ المنطقة الرابعة
هـ ـ المنطقة الممتازة
و ـ المنطقة الخاصة

وهى التى حسب ترتيبها يسهل أو يجب تطبيق الاعمال الفنية فيها لحداثتها أو أهميتها

والبلدة التى بلديتها من الصنف الرابع تعتبر منطقة اولى ويجوز للمجلس البلدى أن يقرر تقسيمها الى أكثر من منطقة واحدة أما التى بلديتها من الصنف الثالث فتعتبر منطقتين أولى وثانية ويجوز للمجلس البلدى أن يقرر تقسيمها الى أكثر من ذلك . أما التى بلديتها من الصنف الثانى فتعتبر ثلاث مناطق اولى وثانية وثالثة ويجوز للمجلس أن يقرر تقسيمها الى أكثر من ذلك أما التى بلديتها من الدرجة الاولى فتعتبر أربع مناطق اولى وثانية وثالثة ورابعة ويجوز فى العاصمة أن يقرر مجلس الامانة جعل منطقة ممتازة ومنطقة خاصة فيها أيضا على أن يتم تقرير المناطق الخاصة واعداد التصاميم لها خلال ثلاثين يوما من تاريخ ١٨ تموز ١٩٤٤ . وعلى الموظف الفنى فى البلدية أن يقدم للمجلس البلدى تدريجا وكلما اقتضى الحال تصاميم تقسيم البلدة الى المناطق العمرانية المقررة لها وفق ما تقدم وللمجلس البلدى بعد التدقيق أن يصادق على مثل هذه التصاميم وبعد ذلك تقدم الى امين العاصمة فى العاصمة ومتصرف اللواء فى البلديات الاخرى للتصديق النهائى ثم ترسل صورة مصدقة منها الى وزارة الداخلية للمعلومات ولايجوز اجراء تعديل أو تبديل فيها . الا انه لغرض تامين اسكان الطبقات الفقيرة حسبما يقتضيه الوضع الاجتماعى أو الزراعى أو الصناعى يجوز بمصادقة وزارة الداخلية بعد تحقق المصلحة العامة احداث مناطق اولى ضمن المناطق الثالثة والرابعة والممتازة المصدقة

على أن تستوعب كل منها عددا من الدور لا يقل عن الاربعين دارا ولا يزيد على الثمانين دارا وعلى ان تحاط هذه المنطقة من جوانبها الاربعة بطريق لايقل عرضه عن الـ ١٢ مترا يشجر ستة امتار من عرضه وتبقى الستة أمتار الاخرى بدون تشجير .

٢ - تنظيم تصاميم يعين فيها وسعة استقامات طرق البلدة وميادينها العامة .

وتنفيذا لهذا النص فقد جاء فى المادة الثالثة من نظام الطرق والابنية المعدلة بأن ينظم الموظف الفنى للبلدية وتدريجا وكلما اقتضى الحال تصميم البلدة بمقياس لا يقل عن ١/٢٥٠٠ وبعد أن يصادق عليه المجلس البلدى يقدم الى أمين العاصمة فى العاصمة ومتصرف اللواء فى البلديات الاخرى للتصديق النهائى ومن ثم ترسل صورة مصدقة من هذه التصاميم الى وزارة الداخلية للمعلومات . ونصت المادة الرابعة المعدلة من هذا النظام بأنه لايجوز تعديل أو تبديل التصميم النهائى الا بعد أن تحقق المصلحة العامة من ذلك على أن يراعى فى هذا التعديل المراسيم المبينة فى المادة الثالثة السالفة الذكر .

٣ - فتح وتوسيع الطرق والميادين على أساس اخذ ما يقتضى من الاملاك من أطرافها على التساوى (الا اذا قضت ضرورة الاستقامة أو الوضع بعدم لتساوى) وللبلدية ان تعتبر ما لا يتجاوز ربع مساحة الملك المأخوذ منه مقابلا للشرفية الوارد ذكرها فى الفقرة الخامسة من هذه المادة ولها أن لاتعتبره وعندئذ عليها أن تدفع بدل استملاكه وتستوفى الشرفية عما بقى من الملك كما عليها فى كل الاحوال أن تدفع بدل الاستملاك عما زاد على الربع ولا يجوز هدم الابنية وقلع الاشجار أو المزروعات

لفتح الطرق والميادين أو ملتقى الطرق لاجل توسيعها أو لتنظيم استقاماتها أو أشكالها بدون أن يؤدى لاصحابها قيمتها قائمة حسبما يقدره أهل الخبرة الا اذا اقتضى أخذ جميع الملك الواقع فى التوسيع أو الفتح فانه يستملك حسب قانون الاستملاك ولا يتجاوز بحال من الاحوال مجموع ما يؤخذ باسم الشرفية بحكم هذه المادة قيمة ربع الملك عند الاستملاك •

وهنا يجب أن يلاحظ عدم استحقاق البلدية لرسم الشرفية فى حالة توسيع الطرق الموجودة فعلا • كما لا يجوز تكرار استيفاء هذا لرسم فى حالة تكرار فتح الطرق لانه بمثابة المصادرة •

٤ ـ فتح وتوسيع الميادين العامة وملتقى الطرق والطرق المحاذية للنهر بشرط أن يكون ذلك كله مستندا على خارطة خاصة تنظمها البلدية واعطاء التعويض وفق قانون الاستملاك مع مراعاة ماورد فى الفقرة السابقة •

٥ ـ تعيين ما ازداد شرفا وقيمة بالنسبة الى وضعها السابق من الاملاك التى تظهر على الشارع أو التى تتوسع جبهاتها وكذلك التى تليها مباشرة والتى لم يصبها القطع مناصفة بسبب الاستقامة وذلك بسبب الفتح أو التوسيع حسب ما جاء فى الفقرتين الثالثة والرابعة وتقدير قيمتها السابقة والحالية عند الفتح أو التوسيع مباشرة واستيفاء ربع الفرق بينهما من اصحابها كواردات للبلدية باسم الشرفية بأربعة اقساط خلال اربع سنوات ولا يجوز بيع أو رهن أو هبة أو وقف الاملاك التى تحققت شرفيتها ما لم يدفع البدل المتحقق بتمامه •

٦ ـ تعيين استقامات وسعة الطرق الرئيسية والفرعية والميادين التى

هى ضمن الاملاك أو البساتين أو العقارات التى يروم اصحابهـا تقسيمها الى دور • ويحق للبلدية فى هذه الحالة أن تطالب بشرفية اذا ما تحققت ضرورة لفتح مدرسـة أو مخفر شـرطة فى تلك الامـلاك عنـدما تكون مساحتهـا تزيد على ١٠٠٠٠ متر مربع وفى حالة قبول صاحب الامـلاك المذكورة أن يترك ما يقتضى لفتح المدرسـة أو المخفر فلا يطالب عندئذ بشـرفية وذلك بشـرط أن لا يزيد مجموع مسـاحة الطرق والميادين وعرصات المدرسة والمخفر على ربع مجموع الملك المراد تقسيمه واذا كان الملك المراد تقسـيمه الى دور أكثر من قطعة واحدة وكانت مسـاحة كل قطعة منها تقل عن ١٠٠٠٠ متر مربع ولكن مساحة المجموع تزيد على هذا المقدار فيعتبر الجميع بمثابة ملك واحد •

٧ – تعين كيفية تشـيد جبهـات المبـانى فى البلدة لغرض التنسيق والتزيين وكيفية تأسيس الميازيب •

٨ – منع التجـاوزات على استقامات الطرق والميـادين العامة المقررة وهـدم ما يقع من التجاوزات وذلك بعـد تاريخ تبليغ الانذار بثلاثة أيام على الاقل •

وهنـا يجب أن ننـوه بأن كون البـلدية مسؤولة عن تنظيـم الطرق واعدادها ومنع التجاوز عليها من جهة وما جاء فى المادة الثامنة من نظام الطرق بجواز استبدال جزء من الطريق أو بيعه بثمن المثل لغرض تنظيم الشـكل وجواز بيع الطرق التى تبقى عديمـة الفائدة بنتيجة فتح طريق آخر قريب منها وذلك بقرار من المجلس البلدى وتصديق السلطة الادارية أوجد حالة تتعارض مع عدم عائدية رقبـة الطرق (غير المستكملة) اليهـا قانونا لانها تعود للعامة ولذلك فقد صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٢

المعدل لقانون ادارة البلديات ونص فيه بأن يسجل بأسم البلدية ملكا صرفا في دائرة الطابو ما تأخذه من الملك مقابلا للشرفية وان يسجل بأسمها ملكا صرفا فى دائرة الطابو الطرق الواقعة ضمن حدود البلدية والمتروك استعمالها للعموم الموجودة عند نفاذ هذا القانون أو التى تحدث بعد ذلك أو التى تدخل ضمن حدودها عند تغييرها • ويصحح تسجيل هذه الطرق بأسم البلدية ان كانت مسجلة بأسم غير البلدية • ولا يجوز للبلديات أن تتصرف بهذه الطرق بأية صورة تعارض حق الناس فى الانتفاع من الطرق العامة •

٩ ـ هدم المبانى المائلة للانهدام والطرق والنتوءات التى تعيق مرور وسائط النقل بعد تاريخ تبليغ الانذار بثلاثة أيام على الاقل •

١٠ ـ تعيين المواد الانشائية التى لا يجوز استعمالها فى بعض المبانى حفظا للارواح وتعيين الشروط التى يجب أن تنشأ بموجبها تلك المبانى •

١١ ـ فحص البنائين لغرض اعطائهم الاجازة للاشتغال •

١٢ ـ تعيين عمق وعرض النتوءات على الطرق والميادين والانهر •

١٣ ـ تعيين المقادير الصغرى لتقسيم الدور والعرصات بالنظر الى مناطق البلدة والى الغرض الذى تستعمل لاجله وتحديد مساحات المبانى بالنظر الى جسامة العرصات التى تنشأ عليها وتعيين مواقعها من تلك العرصات •

١٤ ـ تسوية الطرق وتبليطها وتجهيزها بالمجارى وترصيف جوانبها •

١٥ ـ صيانة الجسور والمعابر والقناطر عدا التى تعود ملكيتها الى الدولة •

١٦ – تهيأة وصيانة المراسى والشرائع والحمامات ومحال الغسل .

١٧ – تنوير البلدة ورش الطرق .

١٨ – صيانة المقابر ومراقبتها .

١٩ – النظارة على جميع الابنية الجديدة وتعميرات الابنية الموجودة ومنع تشييد الابنية المخطرة أو التى تبعث على الضرر بالمتنزهات العامة .

٢٠ – تفتيش جميع اماكن اللهو واماكن الاجتماعات العمومية والزام اصحابها باتخاذ ما يقتضى من التدابير التى تكفل راحة الجمهور وسلامته واستفادته منها .

٢١ – تعيين الاماكن التى لا يجوز لبعض أرباب الحرف والصنائع ممارسة أعمالهم فيها أو فى غيرها .

وقد نصت الفقرة (ب) من هذه المادة بأن للحكومة أن تصدر أنظمة فيما يتعلق بكيفية القيام بما تقتضيه الاحكام المنصوص عليها فى الفقرات المادة هى :-

أما الوجائب المتعلقة بوسائط النقل فحسب نص الفقرة (ج) من هذه المادة فهى :-

١ – تسجيل واجازة جميع المركبات ووسائل النقل عدا النقل الميكانيكى .

٢ – وضع تعريفة الاجور لوسائط النقل .

٣ – تهيئة اماكن لوقوف وسائط النقل أو الحيوانات .

٤ – تهيئة المراسى لوسائط النقل النهرية .

٥ ـ تفتيش المركبات العمومية ووسائط النقل الاخرى تأمينا لمحافظة الجمهور من الامراض والاخطار •

أما الوجائب المتعلقة بالصحة العامة والتنظيمات فحسب نص الفقرة (هـ) من هذه المادة هى :ـ

١ ـ تهيئة اسالة ماء صالحة • ولوزير الداخلية أن يؤلف لجنة خاصة للقيام بذلك حسبما جاء فى الفقرة الرابعة من المادة الـ ٤٥ التى سيأتى ذكرها وله أن يعين صلاحيتها ومسؤوليتها وكيفية اشتغالها •

٢ ـ تجهيز وتفتيش المجازر ومحلات السلخ •

٣ ـ تهيأة ومراقبة اسواق الاسماك والخضروات وتفتيش الاطعمة المعروضة للبيع الى الجمهور واتلاف ما كان منها خطرا على الصحة •

٤ ـ تنظيف الشوارع والمحال العمومية •

٥ ـ رفع كافة الاوساخ والقاذورات بالصورة المناسبة •

٦ ـ تهيأة وادارة المراحيض والمبولات العمومية •

٧ ـ دفن المستنقعات والمحال المنخفضة والكدرة أو غير الصحية ما عدا ما كان منها واجبا على الحكومة •

أما الوجائب المتعلقة بالاخلاق العمومية فحسب نص الفقرة (و) من هذه المادة هى :ـ

١ ـ مراقبة البغى •

٢ ـ منع بيع أو تداول التصاوير والرموز والاسطوانات الحاكية والنشريات الخلاعية والمفسدة للاخلاق •

٣ – مراقبة وتفتيش المراسح ودور السينما وما يماثلها من أماكن اللهو ومنع ما كان مغايرا للآداب العامة والاخلاق فيها وذلك بموجب التعليمات التى يصدرها وزير الداخلية .

٤ – منع الشحاذة فى الاماكن العمومية .

أما الوجائب المتعلقة باسعاف الفقراء فحسب نص الفقرة (ز) من هذه المادة هى :–

١ – دفن الموتى الفقراء .

٢ – اسعاف المعوزين سواء باعطاء تقاعد أو منحات من وقت الى آخر .

وهناك وجائب متفرقة نصت عليها الفقرة (ح) وهى :–

١ – منع مضايقة الطرق والمحلات العمومية بالتخوت والدكات والمظلات والموائد أو البضائع المعروضة للبيع وغيرها .

٢ – مراقبة الموازين والعيارات والمقاييس .

٣ – تسعير حاجات المعاش الضرورية عند الحاجة بمصادقة وزير الداخلية .

٤ – تحديد الاجور التى يستوفيها اصحاب العلاوى والخانات من الفواكه والمخضرات والحبوب والتمور التى تباع .

٥ – منع بيع الحاصلات المحلية والاسماك فى غير الاماكن التى عينت لهذا الغرض .

٦ – منع تعليق الالواح والاعلانات المكتوبة بغير اللغة الرسمية ووضع تعليمات بكيفية امكان اضافة لغة أخرى اليها .

٧ ـ تعيين محل للكراجات والاصطبلات العامة للخيل والجاموس ومحلات المعامل والمصانع التى تشتغل بالكهرباء أو بالبخار أو بالموتور ومحلات الحدادين وبائعى الخشب والاحطاب والمواد الانشائية أو المحلات التى تخزن فيها انقاض الحديد وتعيين موعد الانتقال اليها خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ .

أما وجائب البلدية الاختيارية فقد نصت عليها المادة الـ ٤٥ من القانون المذكور اذ جاء فيها بأن علاوة على الوجائب الاولية المبينة فى المادة السابعة يجوز للبلدية أن توسع نطاق أعمالها فى الطرق الآتية :ـ

١ ـ اقامة محكمة جزائية حسب الترتيبات وبموجب الصلاحيات التى يعينها وزير العدلية .

٢ ـ القيام بمصلحة الحراسة حسب الشروط المنصوص عليها فى قانون الحراس الليليين لسنة ١٩٢٤ .

٣ ـ القيام بمنافع عمومية كتهيئة قوة كهربائية أو ترامواى .

٤ ـ القيام بخدمات ذات صبغة تجارية تعود على الجمهور بالراحة وعلى أموال البلدية بالربح وتؤدى الى اعلاء شأن الصنائع المحلية كادارة المطابع أو معامل للثلج أو المياه المعدنية وما شابه ذلك .

٥ ـ اعداد متنزهات وتسهيلات كالحدائق العامة والجنينات والحمامات العمومية والمكتبات ومحال للاجتماعات العمومية والملاهى والمياتم ودور الاسعاف للفقراء . على أن هنالك نوعا آخر من الوجائب هو ما يمكن للحكومة أن تطلب من البلدية القيام بها وذلك ضمن شروط معينة نصت عليها المادة الـ ٤٦ اذ جاء فيها بأنه علاوة على هذه الخدمات الاولية أو

الاختيارية المكلفة بها البلدية قانونا أو مرتبة عليها باختيارها يمكن للحكومة أن تطلب من البلدية (القيام موقتا أو دائما) بأى خدمة أو وظيفة يمكن أن يكون القيام بها من قبل سلطة محلية أكثر ملائمة من أن تقوم بهـــا سلطة مركزية على أن يكون اجراء تلك الخدمات :ـ

١ ـ لا يكبد البلدية أى ضرر مالى ٠

٢ ـ لا تؤدى الى استياء الجمهور أو البلدية ويدخل ضمنها خدمات ادارة دائرة النفوس أو اقامة الحفلات العامة أو المهرجانات أو القيـــام بخدمات يمكن اداؤها من قبل البلدية بموجب القانون أو بأمر ادارى فيما يتعلق بالانتخابات ٠

على ان ما ينبغى ملاحظته فى صدد هذه الوجائب ما طرأ من تعديلات نتيجة لاحداث وزارة الشؤون الاجتماعية وما ادخل ضمن اختصاصهـــا بالمرسوم ٥٩ لسنة ١٩٣٩ اذ نصت مادته الثانية بأن تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بالامور الآتية :ـ

(أ) ١ ـ الصحة وحماية النسل ٠

٢ ـ النفوس ٠

٣ ـ السجون والملاجىء ٠

٤ ـ العمال والفلاحين ٠

٥ ـ تنظيم القرى والقصبات ٠

٦ ـ مراقبة النوادى والجمعيـات الخيرية والتعاونيـة والملاهى والتســول ٠

(ب) يعتبر وزير الشـؤون الاجتماعيـة فى الامور المذكورة اعلاه الوزير المختص وكل اشارة وردت فى القوانين الخصوصية الى الوزير فيما يتعلق بهذه الامور يقصد بها وزير الشؤون الاجتماعية .

كما يجب أن يلاحظ حكم أى قانون خاص آخر عهد بعض وجائب البلدية الى جهات مختصة أخرى اذ تعتبر معدلة لقانون ادارة البلديات . مثال ذلك ما جـاء فى قانون تنظيم الحيـاة الاقتصادية حيث نظم موضوع تحديد الاسعار .

